

## University of Groningen

### In wetenschap voor de praktijk

Marseille, A.T.; Winter, H.B.

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

#### *Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

#### *Publication date:*

2012

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

#### *Citation for published version (APA):*

Marseille, A. T., & Winter, H. B. (2012). *In wetenschap voor de praktijk: Liber Amicorum Michiel Herweijer*. Wolf Legal Publishers.

#### **Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

#### **Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# In wetenschap voor de praktijk

Liber Amicorum  
Michiel Herweijer




**In wetenschap voor de praktijk**

Liber Amicorum Michiel Herweijer

*A.T. Marseille & H.B. Winter (red.)*

ISBN: 978-90-5850-771-6

2012

 Wolf Legal Publishers  
Postbus 31051  
6503 CB Nijmegen

[www.wolfpublishers.nl](http://www.wolfpublishers.nl)  
[info@wolfpublishers.nl](mailto:info@wolfpublishers.nl)

© 2012  
tekst: auteurs  
opmaak: WLP

# **In wetenschap voor de praktijk**

Liber Amicorum  
Michiel Herweijer

A.T. Marseille & H.B. Winter (red.)



## Michiel Herweijer: enthousiast onderzoeker

Michiel Herweijer kwam in 1985 naar Groningen als manager van het Samenwerkingsverband Bestuurswetenschappen Noorden des Lands (SBN). Het SBN was een klein, enigszins in de marge opererend onderzoeksinstituut dat in leven werd gehouden door subsidies van de drie noordelijke provincies en de Rijksuniversiteit Groningen. Na de komst van Michiel Herweijer veranderde alles. Niet alleen toverde Michiel het kleine SBN in een mum van tijd om tot een bruisende club onderzoekers, hij slaagde er ook in landelijke en provinciale onderzoeksopdrachten te verwerven. Hij startte de SBN-reeks naar aanleiding van studiemiddagen over uiteenlopende onderwerpen als toezicht op de gemeentefinanciën, collegevorming, zelfbeheer en contractmanagement, gemeenschappelijke regelingen en bestuurlijke schaalverandering. Diverse onderzoekers kwamen onder zijn leiding bij het SBN en dus bij de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde binnen. Onderzoeken naar bestuurlijke schaalverandering, veilig verkeer, de Wet gemeenschappelijke regelingen volgden elkaar in hoog tempo op.

Nadat Marten Oosting was benoemd tot Nationale ombudsman trad Michiel Herweijer in 1989 aan als hoogleraar bestuurskunde. Op 12 juni 1990 hield hij zijn inaugurele rede "Macht en onmacht bij de toepassing van het bestuursrecht". In de oratie bouwde de jonge hoogleraar voort op de onderzoeksbevindingen die hij de jaren daaraan voorafgaand had opgedaan over 'intergemeentelijke samenwerking', 'delegatie en mandaat', en 'subsidie maatregelen veilig verkeer'. De verzamelde empirische gegevens werden in een juridische context geplaatst. Behalve aloude politicologische begrippen als 'macht' en 'invloed' gaat de oratie vooral over juridische thema's als aanspraken en verplichtingen van burgers ten opzichte van overheden. Die thema's zijn Michiel tijdens zijn hoogleraarschap de afgelopen twintig jaar blijven boeien. Hij is daarbij geen onderzoeker die het isolement zoekt. Michiel werkt graag samen met anderen aan projecten. Hij is een even bevlogen als efficiënte begeleider van promotieprojecten. Maar ook voor zijn eigen schrijfopdrachten zoekt hij anderen op. Ontelbaar waren de keren dat hij – liefst meteen 's ochtends vroeg – onze kamers binnen kwam om al pratend, theoretiserend en toetsend, zijn gedachten te scherpen. Dat was bepaald geen last, want altijd hield je daar als collega of co-auteur zelf ook weer interessante ideeën aan over. Het was dan ook niet moeilijk te bedenken wie er allemaal voor het leveren van een bijdrage aan een *liber amicorum* benaderd zouden kunnen worden. De lijst mogelijke auteurs was echter veel te lang, zodat we hebben moeten selecteren. Uiteindelijk hebben we er voor gekozen de promovendi en promoti van Michiel voor een bijdrage te benaderen. Daarnaast zijn nog enkele auteurs gevraagd die samen met Michiel een onderzoeksproject hebben ondernomen. Dat het zwaartepunt van de werkzaamheden in Groningen zou moeten liggen was ook een afbakeningscriterium. Het kostte geen moeite de beoogde auteurs bereid te vinden een bijdrage te leveren. De gedeelde passie voor onderzoek en reflectie is daarvoor een goede verklaring.

Michiel is in de eerste plaats een *enthousiast* onderzoeker. Dat enthousiasme heeft hij op veel van zijn promovendi over weten te brengen. Zijn onderzoeksveld is breed en de toegepaste methodes veelzijdig. In de beste traditie van de juridische bestuurskunde gaat dat onderzoek vaak over het empirisch functioneren van juridische verschijnselen. In deel 1 van deze bundel gaat het in dat verband over de rechtspraak (De Jong), besluitvorming naar aanleiding van bezwaarschriften (Marseille), de naleving van rechtsregels (Van de Peppel), samenwerkingsafspraken tussen overheden (Van Selm) en evaluatie van wetgeving (Winter). Veel interesse is in het onderzoek van Michiel, en dus ook van dat van zijn promovendi en onderzoekspartners, altijd uitgegaan naar het wel en wee van de lagere overheden, met name van de gemeenten. In deel 2 van deze bundel zijn daarom bijdragen opgenomen over de organisatieschaal van gemeenten (Reussing), de decentralisatie van jeugdzorg (Haan-Kamminga) en de gemeentelijke bedrijfsvoering (Aardema), maar ook over de gehanteerde instrumenten, zoals reïntegratieregelingen (Faber). Deel 3 gaat over enkele onderwerpen waar Michiel zich ook mee bezig houdt, maar die minder eenvoudig in een categorie zijn te groeperen: beleidsverandering (Van Montfort & Beck), referenda (Lunsing), de bescherming van cultuur en identiteit van minderheden (Jans) en persvrijheid en privacy (Klingenberg).

Michiel is in de tweede plaats een *wetenschappelijk* onderzoeker. Hij stelt zich niet tevreden met het doen van onderzoek, het schrijven van publicaties is het einddoel. In de hoedanigheid van hoofdredacteur van het tijdschrift *Beleidswetenschap* heeft hij de bestuurskunde in Nederland goede diensten bewezen. Het standaardwerk 'Overheidsbeleid', dat hij samen met Andries Hoogerwerf redigeert, is over niet al te lange tijd toe aan zijn tiende druk. De hoeveelheid publicaties van zijn hand is immens. Wij kennen geen onderzoeker die zo goed kan wat alle onderzoekers uiteindelijk willen: eenmaal verzameld materiaal bewerken tot allerlei artikelen en boeken, waarbij dat materiaal telkens van een andere kant wordt benaderd, opnieuw geanalyseerd en op een steeds andere wijze wordt geconceptualiseerd.

Michiel is in de derde plaats een onderzoeker met een onbeperkte nieuwsgierigheid naar de *praktijk*. Hij is altijd bezig met de vraag hoe in Den Haag of in de gemeentehuizen bedachte arrangementen functioneren in de dagelijkse bestuurspraktijk.

Het is geen toeval dat de carrière van Michiel zich beweegt *tussen wetenschap en praktijk*, want hij is enerzijds geïnteresseerd in de wetenschappelijke implicaties van hetgeen hij heeft gevonden, maar anderzijds wil hij vooral ook beleidsrelevant zijn. Hij moet wel gelezen worden en er moet wel wat gebeuren in de onderzochte werkelijkheid. Daarbij is hij niet dogmatisch en verklaart hij zijn eigen bevindingen niet heilig. Hij is ook tevreden als er discussie, gedachtewisseling plaats vindt. Zelf is hij ook opvallend goed in het steeds opnieuw doordenken van ingenomen standpunten en is hij – waar nodig – bereid die voor betere in te ruilen.

Wij bieden Michiel dit boek aan als afscheidscadeau en ook als dank voor zijn stimulerende aanwezigheid in ons midden gedurende ruim 25 jaar. Gelukkig is hij als praktijkonderzoeker in de wereld van het rekenkameronderzoek niet ver weg en heeft hij zijn wetenschappelijke metier inmiddels ook weer opgepakt als deeltijd-hoogleraar aan de Radboud Universiteit.

Bert Marseille  
Heinrich Winter





# Inhoudsopgave

## Deel I

Zoals het klokje bij de rechter tikt, tikt het nergens <i>Edwin de Jong</i>	3
Regeltoepassing in het kader van de informele aanpak van bezwaren <i>Bert Marseille</i>	15
Naleving van milieurecht <i>Rob van de Peppel</i>	27
Samenwerken via de Gemeenschappelijke Regeling <i>Jan van Selm</i>	33
Enkelvoudig of thematisch? De thematische wetsevaluatie wilsonbekwaamheid en vertegenwoordiging <i>Heinrich Winter</i>	43

## Deel II

Gemeentelijke herindeling: een rode draad door het werk van Michiel Herweijer <i>Rik Reussing</i>	57
Decentralisatie jeugdzorg: hoe kunnen gemeenten sturen op de aanbieders van zorg? <i>Avelien Haan-Kamminga</i>	69
Doorwerking van BBI in 2012 <i>Harrie Aardema</i>	79
Kwaliteit = Effectiviteit = Professionaliteit? <i>Karin Faber</i>	91

## Deel III

Het roer kan nog zesmaal om. De recente beleidswijziging aangaande het biometrisch paspoort verklaard <i>André van Montfort &amp; Laura Beck</i>	103
Responsiviteit en referenda <i>Jan Lunsing</i>	111
Over Inuit en rechtsbescherming in een gedeelde rechtsorde <i>Jan Jans</i>	125
Persvrijheid, transparantie en privacy <i>Aline Klingenberg</i>	133
Over de auteurs	145



## Deel I



# Zoals het klokje bij de rechter tikt, tikt het nergens

Edwin de Jong

## 1. Waarom is tijdige rechtspraak van belang?

In het Engelse taalgebied is 'justice delayed is justice denied' een bekend spreekwoord. Dat de Britse rechtspraak al lang te kampen heeft met trage rechtspraak, blijkt uit het feit dat in het Verenigd Koninkrijk tijdige rechtspraak al sinds de middeleeuwen is genormeerd. Al in het jaar 1215 werd in de Magna Carta, een document waaraan een grondwettelijke status kan worden toegekend<sup>1</sup>, het recht op een eerlijk proces én tijdige rechtspraak gecodificeerd. Artikel 40 stelt: "*To no one will we sell, to no one deny or delay right or justice*". Dit uiterst modern ogende middeleeuwse artikel is – samen met enkele andere klassieke bepalingen – een belangrijke inspiratiebron geweest voor artikel 6 van het EVRM, waarin het recht op een eerlijk proces (waaronder behandeling binnen een redelijke termijn) is vastgelegd.

Ook de Nederlandse rechtspraak kampt al sinds jaar en dag met lange doorlooptijden. Hoewel uit peilingen blijkt dat rechtzoekenden in meerderheid behoorlijk tevreden zijn over de rechtspraak, is het niet verwonderlijk dat zij de lange duur van beroepsprocedures als één van de grootste problemen van de rechtspraak aanwijzen.<sup>2</sup> Ofschoon er aanwijzingen zijn dat partijen in specifieke omstandigheden een voorkeur hebben voor een traag verlopende procedure,<sup>3</sup> wordt ervan uitgegaan dat een snelle afhandeling een belangrijk kwaliteitskenmerk is van een gerechtelijke procedure. Korte doorlooptijden zijn om verscheidene redenen van belang. In mijn proefschrift noem ik er drie.<sup>4</sup> In de eerste plaats de rechtsplicht die voortvloeit uit art. 6 EVRM, welke stelt dat de zaak binnen een redelijke termijn behandeld moet worden. In de tweede plaats de effecten op de materiële uitkomst van de zaak. Als een zaak lang moet wachten, ontstaan problemen met bewijs, nemen de kosten toe en zijn rechtzoekenden eerder bereid een ongunstige schikking te aanvaarden. In de derde plaats leiden lange doorlooptijden tot hoge maatschappelijke kosten omdat conflicten langer blijven bestaan. In het bestuursrecht kan bijvoorbeeld worden gedacht aan kosten door het vertraagd opstarten van de productie als gevolg van voortdurende onzekerheid over de milieuvergunning. Naast deze drie aspecten blijkt uit mijn proefschrift dat bij natuurlijke personen een langdurige beroepsprocedure veel onzekerheid, stress en spanning met zich meebrengt. De natuurlijke (psychologische) neiging tot onzekerheidsreductie is hierdoor op zichzelf een belangrijke reden waarom een snelle afhandeling van beroepsprocedures na te streven is. In het

---

<sup>1</sup> Van dit document hebben nog steeds drie artikelen rechtskracht.

<sup>2</sup> Synovate en Regioplan, *Klantwaardering rechtspraak 2011, onderzoek onder professionals en justitiabelen bij gerechten*, Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek B.V. 2011.

<sup>3</sup> P.O. de Jong, *Beroep op tijd, een onderzoek naar het tijdsbeslag van beroepsprocedures in eerste aanleg in het bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

<sup>4</sup> De Jong, 2004.

strafrecht geldt verder het adagium dat snel straffen effectiever is.<sup>5</sup> Eshuis geeft nog een normatief argument en schrijft: "zolang procedures wachten op een uitspraak, is er sprake van bestendiging van een situatie van onrecht. Voor benadeelden kunnen in die tijd onomkeerbare effecten optreden (bijvoorbeeld: faillissementen) die het onrecht bestendigen en verergeren."<sup>6</sup> Uit de bovenstaande argumenten blijkt het grote belang van voortvarende rechtspraak overduidelijk.

Omdat ik in dit hoofdstuk aansluiting wil zoeken bij mijn proefschrift, focus ik uitsluitend op bestuursrechtelijke beroepsprocedures in eerste aanleg. In de afgelopen twee decennia is er een aantal beleidsinterventies geweest dat tot doel had de doorlooptijden van bestuursrechtzaken te verkorten. Sommige daarvan waren meer succesvol dan andere. In dit hoofdstuk probeer ik voor een aantal interventies dat na het verschijnen van mijn proefschrift is doorgevoerd te beoordelen in hoeverre zij effectief geweest zijn in het verkorten van doorlooptijden en in hoeverre de doorlooptijd in de bestuursrechtspraak een substantiële verbetering laat zien. Ik doe dat door te kijken naar de versterking van het beheer van de organisatie van de gerechten, waarin meer ruimte is voor normstelling en controle en door enkele veranderingen in het (bestuurs)procesrecht te beoordelen op hun effectiviteit de doorlooptijden te verkorten. Ten slotte bespreek ik enkele maatregelen die in de nabije toekomst zijn voorzien, waaronder de verhoging van de griffierechten en het differentiëren van werkstromen binnen de bestuursrechtspraak.

## 2. Resultaten van onderzoek

Hoewel lange doorlooptijden in de Amerikaanse literatuur al decennia onderwerp van onderzoek zijn, is er relatief weinig bekend over oorzaken van vertragingen bij gerechtelijke procedures in Nederland. Met name bestuursrechtzaken, belastingzaken en contradictoire handelszaken kunnen zeer lang duren, vaak meer dan een jaar. Het was dan ook niet verwonderlijk dat er in Nederland in een betrekkelijk korte tijd een aantal studies is uitgekomen over de lange duur van rechtzaken. Een eerste stap is in 1998 gezet door Eshuis in zijn onderzoek naar de doorlooptijd van handelszaken.<sup>7</sup> In deze studie worden de grote werkachterstanden aangewezen als belangrijkste veroorzakers van lange doorlooptijden in het handelsrecht.

Voor het bestuursrecht kwam in 2004 het onderzoek van De Jong uit.<sup>8</sup> Dit onderzoek betrof het gedrag van procederende partijen bij de analyse. Procederende partijen konden al dan niet bewust de duur van de beroepsprocedure beïnvloeden door bepaalde proceshandelingen te verrichten (bijvoorbeeld door een deskundige in te

---

<sup>5</sup> Het bestuursrecht heeft soms een punitief karakter, denk bijvoorbeeld aan de bestuurlijke boete.

<sup>6</sup> R.J.J. Eshuis, *Het recht in betere tijden, over de werking van interventies ter versnelling van civiele procedures*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2007, p. 14.

<sup>7</sup> R.J.J. Eshuis, *Een kwestie van tijd, onderzoek naar de doorlooptijd van handelszaken*, Den Haag: WODC 1998.

<sup>8</sup> De Jong, 2004.

schakelen). Ook in deze studie bleken werkvoorraden bij de rechtbank sterkere verklaringen te bieden dan procedeergedrag.

In 2007 verscheen het proefschrift van Eshuis over de werking van interventies ter versnelling van civiele procedures.<sup>9</sup> Dit proefschrift heeft een beleidsevaluerend karakter waarin verklaringen worden gezocht voor het al dan niet werken van beleidsinterventies. Het onderzoek had echter geen betrekking op bestuursrechtelijke procedures, maar is in dit verband wel van belang om te bespreken omdat enkele experimenten in het bestuursrecht rechtstreeks geïnspireerd lijken te zijn op maatregelen die in 2002 in het civiele recht zijn genomen. Het gaat in het bijzonder om het tot 'standaardwerkwijze' verheffen van de comparitie na antwoord (cna) bij civielrechtelijke procedures. Deze en nog een aantal andere beleidsmaatregelen, worden in het proefschrift van Eshuis op hun effectiviteit beoordeeld. Vier bevindingen zijn relevant:

1. Termijnbewaking, via introductie van een landelijk rolreglement, levert *geen* zelfstandige bijdrage aan de verklaarde variantie in doorlooptijd.
2. Zaakkenmerken leveren een *beperkte* verklaring voor de doorlooptijd.
3. In totaal kan 78% van de variantie in door rechtbanken gerealiseerde doorlooptijd-verkortingen worden toegeschreven aan twee factoren: voorraadvermindering en veranderingen in de procesgang.
4. Indien de implementatie-inspanning als aparte factor aan het verklaringsmodel wordt toegevoegd stijgt de verklaarde variantie tot 82%.

Eshuis onderscheidt in het burgerlijk procesrecht een drietal interventies, te weten de toename van het gebruik van de comparitie na antwoord (cna), de substantiërings- en bewijsaandraagplicht en het beperken van het recht op proceshandelingen. Hij concludeert: *"Uit het onderzoek blijkt dat het toepassen van cna en het intensiveren van het traject voorafgaand aan de cna, tot kortere doorlooptijden leiden. Rechtbanken die meer van deze 'concentrerende' middelen gebruik maken realiseren kortere doorlooptijden dan rechtbanken die dat minder doen; en rechtbanken die het gebruik van deze middelen opvoeren zien hun doorlooptijden dalen."* Het lijkt er derhalve op dat de cna een belangrijke versneller is.

Strafrechtzaken lijken relatief kort te duren, maar hier is een rechtszaak vaak één schakel in een lange keten van gebeurtenissen.<sup>10</sup> Tot op heden bestond er nauwelijks inzicht in de lengte van zaken in de strafrechtketen. Daarom is in het voorjaar van 2012 een grootschalig onderzoek naar doorlooptijden in de strafrechtketen, uitgevoerd door het WODC, voorzien. Hoewel het onderzoek eerder inventariserend van aard is dan verklarend, kunnen hier oorzaken worden gevonden in wachttijden door een aaneenschakeling van processen bij verschillende actoren uit de strafrechtketen. Voor gedetailleerde conclusies moet de eindrapportage echter worden afgewacht.

<sup>9</sup> Eshuis, 2007.

<sup>10</sup> Dit is in zekere mate ook het geval in het bestuursrecht. Hier zien we de keten primaire besluitvorming – bezwaar – beroep – en eventueel hoger beroep.



### 3. Snelheidsbevorderende interventies

Ondanks het ontbreken van voldoende inzicht in de oorzaken van lange doorlooptijden, zijn in de loop der jaren vanuit verschillende invalshoeken pogingen ondernomen om bestuursrechtelijke procedures te versnellen. In de volgende twee paragrafen ga ik in op twee van die invalshoeken, te weten veranderingen in het kwaliteitsmanagement door de organisatie van de rechtspraak zelf en in de daarop volgende paragraaf een aantal procesrechtelijke versnellers.

#### 3.1 *Snelheidsbevordering door beter bestuur?*

In de jaren '90 van de vorige eeuw is de rechtspraak als organisatie een aantal keren doorgelicht. De bevindingen kwamen erop neer dat de leden van de rechterlijke macht erg naar binnen gericht waren en weinig geneigd waren zich te bekommeren om de organisatie en afstand hielden tot de ondersteuning. Ook waren productie en doorlooptijd nog geen factor van belang bij het rechterlijk werk. Juridische kwaliteit, zoals die geacht werd beoordeeld te worden door de beroepsgenoten, vormde de meetlat voor het rechterlijke functioneren.<sup>11</sup> Het beeld dat hierboven wordt geschetst is in de afgelopen jaren fundamenteel veranderd. In 1998 adviseerde de commissie-Leemhuis over de manier waarop de rechtspraak moest worden gemoderniseerd. Binnen de rechtspraak is daarna hard gewerkt om de organisatie op bovengenoemde punten te versterken. Dit is gedaan door middel van een aantal opeenvolgende projecten, zoals het project Versterking Rechterlijke Organisatie (pVRO), en de daarop voortbouwende Agenda's voor de rechtspraak. Een belangrijk moment is dat op 1 januari 2002 de organisatie van de rechtspraak ingrijpend is gewijzigd. Op dat moment is een klein, collegiaal bestuur en integraal management bij de gerechten ingevoerd, waardoor het bestuur meer slagkracht kreeg en de gerechten een directere verantwoordelijkheid kregen voor de bedrijfsvoering van de eigen organisatie. De duale structuur, waarin er een strikte scheiding was tussen de zittende magistratuur en de ondersteuning werd verlaten. Daarnaast werd de rechtspraak vanaf 2002 op output gefinancierd. Op diezelfde datum is ook de Raad voor de rechtspraak opgericht, een bestuur dat als belangenbehartiger voor de rechtspraak optreedt (vooral naar de minister van Justitie) en met een verantwoordelijkheid voor het beheer van de rechtspraak als geheel. Al met al een forse ingreep in de rechterlijke organisatie. In 2004 werd de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (commissie-Deetman) ingesteld, die tot doel had deze fundamentele organisatiewijzigingen te evalueren. Deze commissie concludeerde in 2006 dat de stelselwijziging binnen de rechtspraak in grote lijnen goed was verlopen en dat de organisatie goed op weg was.<sup>12</sup>

In de eindrapportage van de commissie-Deetman komen de effecten op doorlooptijden echter niet aan bod. Snelheid van werken heeft in de loop der jaren binnen de rechtspraak echter wel steeds meer aandacht gekregen. Er wordt tegenwoordig dan

<sup>11</sup> F. van Dijk en F. Lauwaarts, *Is moderniseren ook verbeteren?* In: *Justitiële verkenningen*, 1/03, 2003, 121-132.

<sup>12</sup> Commissie-Deetman, *Rechtspraak is kwaliteit*, Den Haag 2006.

ook meer dan voorheen op doorlooptijden gestuurd. Het landelijk overleg van voorzitters van sectoren bestuursrecht heeft bijvoorbeeld als eerste sector al in 1999 een procesregeling vastgesteld waarin voor verschillende processtappen termijnen zijn gesteld.<sup>13</sup> Deze procesregeling geeft geen norm voor de maximale totale doorlooptijd. Wat volgens art. 6 EVRM onder 'redelijke termijn' moet worden verstaan dient immers van geval tot geval te worden afgewogen, en voor beleidsmakers en kwaliteitsbewakers biedt deze norm dan ook weinig concrete houvast. Daarnaast is het redelijke termijncriterium een absolute ondergrens voor tijdigheid. Omdat tijdigheid als een belangrijk kwaliteitskenmerk wordt beschouwd, heeft de Raad voor de rechtspraak concretere, scherpere kwaliteitsnormen vastgesteld waarbinnen verschillende typen rechtszaken dienen te worden afgehandeld. Deze normen zijn statistisch van aard, dat wil zeggen dat ze rekening houden met de 'scheve' verdeling van doorlooptijden. Anders gezegd, in iedere populatie zijn zaken te vinden die om wat voor reden (veel) langer duren dan het gemiddelde. Binnen het 'gewone' bestuursrecht bestaan er daarom twee normen. De normen bestaan eruit dat 70% van de beroepszaken binnen 9 maanden dient te zijn afgehandeld en 90% binnen een jaar. Voor andere zaaktypen bestaan soortgelijke normen (zie tabel 1).

Tabel 1: Normen 2010 voor sectoren bestuursrecht bij de rechtbank

Zaaktype	Percentage	Max. doorlooptijd
Bodemzaak bestuur regulier (norm I)	90%	Binnen 1 jaar
Bodemzaak bestuur regulier (norm II)	70 %	Binnen 9 maanden
Voorlopige voorziening bestuur regulier	90%	Binnen 3 maanden
Bodemzaak belasting lokaal	90%	Binnen 9 maanden
Bodemzaak rijksbelastingen	90%	Binnen 1 jaar
Bodemzaak vreemdelingen	90%	Binnen 9 maanden

Wie normen stelt dient ook te bewaken dat deze worden gehaald. De steeds voortschrijdende automatisering binnen de gerechten maken het mogelijk om op ieder gewenst moment te beoordelen of de doorlooptijden zijn verbeterd. Periodieke uitdraaien van overzichten en interne rapportages maken het voor het management van rechtbanken eenvoudiger om op doorlooptijden te sturen. Ook rapporteren gerechten periodiek cijfers aan de Raad voor de rechtspraak, zodat kerngegevens (waaronder doorlooptijden) momenteel ook centraal kunnen worden geraadpleegd. Door de automatisering kan de doorlooptijd van rechtszaken nu regelmatig worden gemonitord en gepubliceerd. Zij zijn tegenwoordig een standaard onderwerp in de jaarverslagen. Een iets diepgaander monitoring vindt plaats in de monitor 'rechtspleging civiel en bestuur'. Hierin zijn doorlooptijden een belangrijk onderwerp. Hierdoor bestaat er tegenwoordig veel meer zicht op de omvang van het probleem. Het is echter de vraag in hoeverre de vergroting van de transparantie en de versterking van de sturingsinformatie werkelijk hebben geleid tot kortere doorlooptijden. Daarover meer in paragraaf 4.

<sup>13</sup> Procesregeling bestuursrecht 1999, *Staatscourant* 1999 nr. 172.

### 3.2 Enkele snelheidsbevorderende maatregelen in het bestuursprocesrecht

Maatregelen op het gebied van procesrecht kunnen in twee categorieën worden ondergebracht. In de eerste plaats zijn er maatregelen die tot doel hebben procesrechtelijke procedures te vereenvoudigen of te versnellen. In de tweede plaats zijn er maatregelen die de instroom aan zaken beperken.

#### *Procesrechtversnellers*

Tot de eerste groep maatregelen gericht op versnelling van procedures behoort onder meer de Wet dwangsom en beroep niet tijdig beslissen die op 1 oktober 2009 in werking is getreden. De Wet dwangsom is in het leven geroepen om bestuursorganen die niet binnen de wettelijke termijn een besluit nemen te dwingen dat alsnog te doen. Zij zou, na ingebrekestelling van het bestuursorgaan, in een snelle en eenvoudige procedure via de rechter moeten voorzien. De rechtbank is gehouden binnen acht weken zonder zitting uitspraak te doen. Door aan de rechter een dergelijke korte termijn te geven, zouden burgers niet onnodig lang moeten wachten. Het blijkt dat de wet vooral consequenties heeft voor de gemeentelijke organisatie van afhandeling van bezwaarschriften, maar nauwelijks voor rechtbanken. In de periode van 1 oktober 2009 tot 1 mei 2010 zijn in een enquête met een respons van 254 gemeenten slechts 14 dwangsommen (6% van de gemeenten) gevonden die door de rechter zijn opgelegd.<sup>14</sup> De impact op doorlooptijden bij rechtbanken kan kwantitatief gezien dan ook niet groot zijn.<sup>15</sup>

Een ander voorbeeld van een procesrechtversneller is de Wet rechtstreeks beroep, die op 1 september 2004 in werking is getreden. De wet maakt het mogelijk om met instemming van partijen de bezwaarprocedure over te slaan. Deze wet zal weinig tot geen effect hebben op de doorlooptijd bij de rechtbank, maar de wet voorziet wel in het overslaan van een vaak langdurige stap in de keten van procedures die doorlopen moeten worden om een definitief oordeel van de rechter te krijgen. Uit een evaluatie van de Wet rechtstreeks beroep blijkt echter dat er ook weinig van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt.<sup>16</sup> Verder is op 1 januari 2010 de Wet bestuurlijke lus in werking getreden (art. 8:51a t/m c en art. 8:80 a en b Awb). Deze wet maakt het mogelijk dat het bestuursorgaan de gelegenheid krijgt gebreken aan het bestreden besluit te herstellen. Dit zou in specifieke gevallen een oplossing kunnen bieden om een zaak in één keer definitief te kunnen beslechten, maar het zal geen positief effect hebben op de doorlooptijd van de rechterlijke procedure. Ten slotte is er wel een versneller te vinden in de Crisis- en herstelwet (Chw). Art. 1.6 lid 4 van de Chw bepaalt dat de rechter (in doorgaans grote, complexe ruimtelijke zaken) in principe binnen een half jaar na het verstrijken van de beroepstermijn uitspraak moet doen.

<sup>14</sup> A.J.H. Smallenbroek, *Monitor Wet dwangsom, rapport eerste meting*, Amersfoort: BMC: 2011, p. 20.

<sup>15</sup> Dat wil overigens niet zeggen dat de impact van de wet klein is. Veel gemeenten hebben naar aanleiding van de wet hun werkwijze rondom de afhandeling van bezwaarschriften grondig gewijzigd, waardoor er wel degelijk tijdswinst geboekt wordt voor de rechtzoekende. Deze tijdswinst valt echter buiten de beroepsprocedure.

<sup>16</sup> B.M.J. van der Meulen, M.E.G. Litjens, A.A. Freriks, *Prorogatie in de Awb, invoeringsevaluatie rechtstreeks beroep*, Den Haag: WODC 2005. Blijkt ook uit: Smallenbroek, 2011 p. 20.

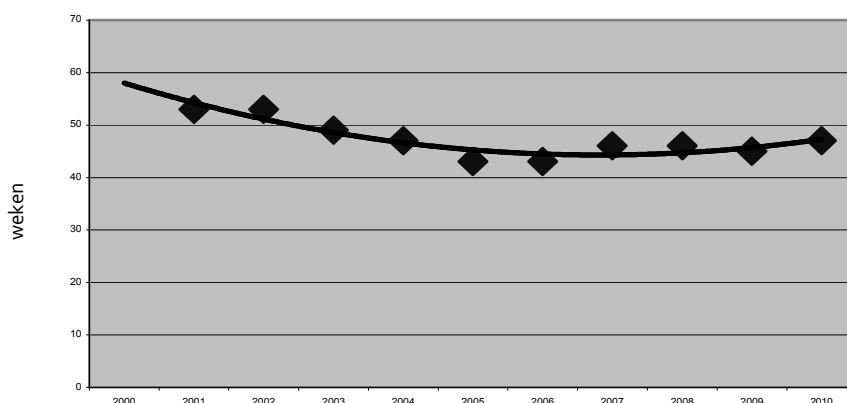
Deze wet geldt echter voor een limitatief aantal (grote) projecten waardoor het toepassingsbereik beperkt is.

#### *Instroombeperkers*

Andere maatregelen hebben betrekking op het beperken van de toegang tot de rechtspraak. De al eerder genoemde Crisis- en herstelwet bevat in art. 1.4 en in art. 1.5 een bepaling waarin de toegang tot de rechter wordt beperkt. In art. 1.4 wordt bepaald dat publiekrechtelijke rechtspersonen of bestuursorganen die niet tot de centrale overheid behoren niet als derde belanghebbende in beroep kunnen gaan. In art. 1.5 Chw wordt het relativiteitsvereiste geïntroduceerd. Dit houdt in dat een belanghebbende geen bezwaar kan maken tegen onderdelen van een beschikking waardoor hij niet zelf is benadeeld. Zoals genoemd is de Chw alleen van toepassing op een limitatief aantal grote projecten, waarvan de economische impact wellicht groot is, maar waardoor het toepassingsbereik van de wet in kwantitatieve zin beperkt zal zijn.

#### **4. Leiden de maatregelen tot een kortere doorlooptijd?**

In de vorige twee paragrafen hebben we gezien dat er een aantal interventies is gepleegd om te komen tot een snelle afhandeling van (bestuurs)rechtszaken, waaronder doelstellingen en controle, procesrechtversnellers en beperking van de toegang tot de rechtspraak. Omdat de kostendekkende griffierechten nog moeten worden ingevoerd, is hiervan nog geen effect te verwachten. We hebben ook gezien dat de procesrechtversnellers waarschijnlijk weinig zoden aan de dijk zullen zetten. Zij hebben het bestuursprocesrecht niet fundamenteel veranderd. Wat wel een kansrijke maatregel zou kunnen zijn, is de versterking van de bestuurlijke organisatie, gecombineerd met het stellen van doelen, zoals scherpere termijnbewaking door middel van het nieuwe rolreglement en de betere sturingsmogelijkheden voor het management van rechtbanken. In figuur 1 wordt een overzicht verschaft van de doorlooptijden van bestuurlijke zaken bij de rechtbanken in de periode 2000 – 2010.



Figuur 1: Doorlooptijd (weken) bestuursrechtszaken<sup>17</sup>

De gemiddelde doorlooptijd van een reguliere bodemzaak beweegt zich aanvankelijk rond de 53 en stabiliseert zich vervolgens rond de 46 weken. We zien dat de doorlooptijd rond het begin van deze eeuw iets is afgenomen, maar vanaf ongeveer 2006 lijkt aan deze trend een einde te zijn gekomen. De lichte daling zet niet door en de laatste jaren lijkt er zelfs weer sprake van een voorzichtige stijging van de doorlooptijd. Ondanks dat er sprake is van een lichte daling na 2002, is er geen duidelijke trendbreuk waar te nemen. Bestuursrechters kampen voor reguliere bodemzaken nog steeds met een doorlooptijd van gemiddeld bijna een jaar.

De grafiek suggereert verder dat de doorlooptijden aan de norm van behandeling binnen een jaar zouden voldoen. Dat is echter de schijn die bedriegt. We moeten ons realiseren dat de in figuur 1 gepresenteerde gegevens gemiddelden zijn. De ervaring leert dat we ook goed moeten kijken naar de *spreiding* in doorlooptijd. De verdeling van doorlooptijden is doorgaans nogal scheef. Hierdoor schieten veel zaken over de norm van een jaar heen. In tabel 2 presenteer ik de gegevens over de jaren 2008, 2009 en 2010. Alleen de norm voor voorlopige voorzieningen blijkt te worden gehaald. Het is een traditie dat de rechtspraak de overige gestelde normen voor bestuursrechtelijke bodemzaken niet haalt. Uit de tabel blijkt verder dat er door de jaren heen geen verbetering in zit.

<sup>17</sup> bron: jaarverslagen de Rechtspraak.

Tabel 2: In hoeverre worden de normen voor doorlooptijden gehaald?<sup>18</sup>

Zaaktype	2008	2009	2010	Max. doorlooptijd
Bodemzaak bestuur regulier (norm I)	73%	71%	68%	90% binnen 1 jaar
Bodemzaak bestuur regulier (norm II)	47%	47%	49%	70% binnen 9 maanden
Voorlopige voorziening bestuur regulier	95%	95%	94%	90% binnen 3 maanden
Bodemzaak belasting lokaal	44%	43%	48%	90% binnen 9 maanden
Bodemzaak rijksbelastingen	51%	51%	53%	90% binnen 1 jaar
Bodemzaak vreemdelingen	68%	67%	57%	90% binnen 9 maanden

## 5. Toekomstige veranderingen en hun mogelijke impact

Gezien de uitkomsten van het bestaande onderzoek lijkt het niet verwonderlijk dat de maatregelen binnen het bestuursrecht niet tot een verbetering hebben geleid. Er zijn er tot op heden nauwelijks structurele wijzigingen in de procesgang doorgevoerd. Toch lijkt daarin het nodige te veranderen. Er staat een aantal veranderingen op stapel die wellicht wél effecten hebben op de doorlooptijden van bestuursrechtzaken. Ik noem enkele belangrijke.

### 5.1 Kostendekkende griffierechten

Een in het oog springende – en controversiële – maatregel is het voornemen van het kabinet om de griffierechten kostendekkend te maken. Dit houdt voor vrijwel alle rechtsgebieden een sterke verhoging van de griffierechten in, voor het bestuursrecht in eerste aanleg tot wel 400 euro. Deze maatregel zou de staat netto 240 miljoen euro moeten opleveren. Onder andere voor sommige typen bestuursrechtzaken worden sterke verhogingen verwacht (in sommige gevallen wel tot een factor 20). Verwacht wordt dat de hoge kosten tot vraaguitval zullen leiden, waardoor een (tijdelijk) capaciteitsoverschot bij rechtbanken kan ontstaan. De kostenbesparing alleen door vraaguitval wordt geraamd op 115 miljoen euro.

Ter onderbouwing van het wetsvoorstel is een ex ante impactanalyse uitgevoerd, waarin de vraaguitval is gemodelleerd in een omvangrijk systeemdynamisch computermodel. Daarbij is het model ingevuld door middel van Group Model Building, waarin ontbrekende getallen zijn geschat door een groep experts. Op de opzet van deze impactanalyse en de kwaliteit van het model is zware kritiek geuit. Deze impactanalyse ziet er indrukwekkend uit, met complexe causale schema's, maar de mo-

<sup>18</sup> De rechtspraak, *Jaarverslag rechtspraak 2010*, Den Haag: De rechtspraak 2011.

delleringsmethode en de empirische invulling van het model zijn zwak te noemen. In een review van de methode wordt onder meer het volgende gesteld:<sup>19</sup>

*Daarnaast blijft het onduidelijk of de experts opinions op een adequate manier in het model zijn verdisconteerd. Doordat 'harde' en 'zachte' gegevens en aannames over effecten niet op een gestructureerde en overzichtelijke manier zijn geëxpliciteerd, kan moeilijk een inschatting worden gemaakt van de betrouwbaarheid van de geschatte effecten en welke modelvariabelen meer of minder gewicht in de schaal leggen.*

Door de vele onzekerheden in het model is niet goed te kwantificeren wat de werkelijke effecten van het kostendekkende griffierechtenbeleid zullen zijn. Omdat de kostenverhoging voor het bestuursrecht groot is, is de verwachting dat de vraaguitval op dit rechtsgebied relatief groot zal zijn. De effecten op doorlooptijden zijn mede afhankelijk van de snelheid waarop de capaciteit van rechtbanken zal zijn aangepast aan de verminderde instroom. Gaat die aanpassing langzaam, dan zullen werkvoorraden worden weggewerkt, waardoor er een versnelling optreedt. Dit aspect is echter niet in de impactanalyse gemodelleerd, waardoor deze effecten ongewis blijven.

#### 5.2 *Aanpassing van het bestuursprocesrecht*

In het Wetsvoorstel aanpassing van het bestuursprocesrecht<sup>20</sup> zullen enkele wijzigingen in het bestuursprocesrecht worden doorgevoerd teneinde een slagvaardiger bestuursprocesrecht te krijgen. Het betreffen betrekkelijk kleine wijzigingen, zoals onder andere het vereenvoudigen van de hoorplicht in bezwaar, verruiming van de mogelijkheid gebreken in het bestreden besluit te passeren, verbetering van de situatie rondom vervangende besluiten, het instellen van een 'grote kamer' voor complexe zaken, het bieden van de mogelijkheid tot het nemen van conclusies door een grote kamer.

Wellicht het meest in het oog springend is de introductie van het relativiteitsvereiste, zoals we dat al bij de Crisis- en herstelwet hebben gezien. Hierdoor wordt de toegang tot de rechtspraak beperkt in de zin dat belanghebbenden slechts kunnen opkomen voor hun eigen belangen. Uit onderzoek blijkt echter dat het bij de rechtbank in slechts 1 op de 250 zaken voorkomt dat eisers een beroep doen op een belang dat niet van hen is.<sup>21</sup> Ook hier zien we dus dat het toepassingsbereik klein is, terwijl rechters wel in iedere zaak een extra afweging moeten maken. Als die afweging langer dan enkele minuten duurt, is het netto effect dat de rechter meer tijd kwijt is met het behandelen van zijn zaken. Er is dan ook geen positief effect op de gemiddelde doorlooptijd te verwachten.

<sup>19</sup> S.W. van den Braak, M.T. Croes, P.O. de Jong, R.M.V. van Os, M.J. ter Voert, *Beoordeling impactanalyse kostendekkende griffierechten*, Den Haag: WODC 2011.

<sup>20</sup> TK 2009/10 32 450, nr. 2.

<sup>21</sup> TK 2009/10 32 450, nr. 3, pp. 19-20.

### 5.3 *Differentiatie van werkstromen*

Het project differentiatie werkstromen lijkt te zijn geïnspireerd op de goede ervaringen die sinds 2002 in het civiele recht zijn opgedaan met het in het vroeg stadium organiseren van een comparitie na antwoord. Tijdens de comparitie zal de rechter beoordelen of partijen tot een vergelijk kunnen komen, en zo niet, welke vervolgstappen genomen moeten worden. Dit betekent dat de rechtelijke procedure in een vroeg stadium specifiek wordt toegesneden op een individuele zaak. Daardoor kan meer maatwerk worden geleverd. In het Project differentiatie werkstromen gebeurt iets soortgelijk in het bestuursrecht. Gestreefd wordt naar het leveren van een geschillenbeslechting op maat, waarbij de duur van de procedure is afgestemd op de wensen van de partijen. In 2008 zijn vijf pilots gehouden.<sup>22</sup> In deze pilots is getracht binnen het geldende bestuursrecht te komen tot een nieuwe werkwijze, waarbij in een zo vroeg mogelijk stadium ofwel een regiezitting, ofwel een comparitie wordt georganiseerd. Goed is om te vermelden dat de doelstelling van het project niet was om uitsluitend de doorlooptijd te verbeteren, maar om een algemene kwaliteitsverbetering na te streven, waarbij zo veel mogelijk maatwerk wordt geleverd om het geschil zo snel mogelijk finaal op te lossen. De effecten van deze generieke wijziging van de aanpak van de procedure blijken zeer positief. Uit de evaluatie blijkt dat bij de deelnemende rechtbanken de doorlooptijd van zaken flink omlaag is gegaan.<sup>23</sup> Het project zal daarom landelijke navolging krijgen.<sup>24</sup>

## 6. **Resumé**

Als ik acht jaar na het uitkomen van mijn proefschrift een tussenstand opmaak van het terugdringen van de doorlooptijden van bestuursrechterlijke beroepsprocedures in eerste aanleg, zie ik dat er enerzijds veel gebeurd is. Er zijn met name grote veranderingen doorgevoerd in de organisatie van de gerechten. Deze hebben een klein en slagvaardiger bestuur gekregen dat meer instrumenten in handen heeft om zaakstromen en doorlooptijden te optimaliseren. Ook binnen het procesrecht zijn veranderingen doorgevoerd. Voor een deel zijn deze instrumenten nog niet in werking getreden (relativiteitseis, verhoging griffierechten). Veel van deze veranderingen hebben geen direct effect op doorlooptijden bij de rechter, maar ze beperken ofwel de instroom van zaken (o.a. relativiteitseis, verhoging griffierechten), ofwel het aantal stappen in de procesrechtketen (o.a. de bestuurlijke lus, rechtstreeks beroep). Een reductie van de doorlooptijd bij de rechter is dan ook niet of nauwelijks te verwachten. Voor veel van de maatregelen in het procesrecht geldt bovendien dat zij een dusdanig beperkt toepassingsbereik hebben dat zij de doorlooptijd van de grote stroom zaken niet kunnen ombuigen. De veranderingen in het management, kwaliteitsimpulsen en verbetering van sturingsinformatie verbeteren het inzicht in de organisatie en hebben de doorlooptijd teruggebracht van ongeveer 52 naar gemid-

<sup>22</sup> De rechtspraak, *Jaarverslag rechtspraak 2007*, Den Haag: de Rechtspraak 2008, p.7.

<sup>23</sup> A.T. Marseille, *Comparitie en regie in de bestuursrechtspraak*, Groningen: Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde 2010.

<sup>24</sup> De Rechtspraak, *Agenda voor de rechtspraak 2011 – 2014, gericht op de samenleving*, Den Haag: De rechtspraak 2011, p.23.



deld 46 weken. Het effect van de organisatieverandering lijkt de laatste jaren echter uitgewerkt. De doorlooptijd loopt niet verder terug, maar stabiliseert zich. Het wordt dus tijd voor een nieuwe impuls.

Uit dit hoofdstuk is een aantal voorwaarden te extraheren waaraan een succesvolle versnellingsmaatregel zou moeten voldoen. In de eerste plaats dient het een generieke maatregel te zijn, ofwel een maatregel die van toepassing is op alle (of op zijn minst een aanzienlijk deel van de) beroepsprocedures. In de tweede plaats moet het een fundamentele versnelling van de procedure opleveren.

Grote effecten zijn te verwachten van het voorgenomen beleid om de griffierechten fors te verhogen. De effecten van deze maatregel zijn echter met veel onzekerheden omkleed, waardoor niet valt te schatten hoe groot de impact zal zijn voor het bestuursrecht. Anders is het gesteld met het differentiëren van de processtromen. In de civiele rechtspraak zijn goede ervaringen opgedaan met het verheffen van de comparitie na antwoord tot de gebruikelijke afhandelingswijze. Door dit ja, tenzij-beleid zijn de doorlooptijden afgenomen. In die zin was er een goede evidence base voor het slagen van het project differentiatie processtromen, waarin ofwel zo snel mogelijk een zitting werd gehouden, ofwel vroeg in de procedure een comparitie werd uitgeschreven. Zo kon in een vroeg stadium de meest optimale vervolprocedure worden ingezet. Uit de evaluatie van het project bleek dat de doorlooptijd van de zaken die op deze manier werden behandeld een stuk daalde. Door deze resultaten zal deze werkwijze in de toekomst in heel Nederland worden toegepast. Gezien het bovenstaande is er een goede kans dat de doorlooptijden van bestuursrechtelijke beroepsprocedures daardoor weer een stukje korter worden.

# Regeltoepassing in het kader van de informele aanpak van bezwaren

*Bert Marseille*

## 1. Inleiding

Gemiddeld eens in de drie à vier weken reis ik 's avonds naar Delfzijl, waar ik lid ben van de bezwaarcommissie. De bezwaarzaak die mij, van alle zaken bij de afhandeling waarvan ik de afgelopen jaren was betrokken, het meeste bijstaat, ging over een traplift. De zaak betrof een mevrouw van een jaar of 65, mevrouw Jansen (niet haar echte naam), die samen met haar man al meer twintig jaar met veel plezier in een rijtjeswoning in Delfzijl woonde. Begane grond, eerste verdieping, zolder. Probleem voor haar was dat ze steeds slechter ter been raakte. Traplopen ging daardoor steeds moeilijker. Ze vroeg bij de gemeente een traplift. In reactie op haar aanvraag kreeg ze bezoek aan huis van een ambtenaar en werd ze medisch onderzocht. De conclusie van het onderzoek: haar lichamelijke beperkingen rechtvaardigden het verstrekken van een voorziening. Echter, in plaats van een traplift werd haar een verhuiskostenvergoeding van € 2.500 toegekend. De motivering voor dat besluit was de volgende. Mevrouw woont niet in een woning die berekend is op haar handicap. Wat zij het beste zou kunnen doen, is verhuizen naar een woning die daar wel op is berekend. Voor die verhuizing stelt de gemeente een bedrag van € 2.500 beschikbaar. Mevrouw Jansen maakte bezwaar tegen die beslissing. Zij wilde namelijk helemaal niet verhuizen, maar blijven wonen in het huis waar zij al meer dan twintig jaar met veel plezier woonde.

Als lid van de bezwaarcommissie kwamen twee vragen bij mij op. De ene vraag is afkomstig van Nico Verheij, een van Nederlands knapste bestuursrechtwetenschappers. Van hem heb ik geleerd dat, wie als ambtenaar, bestuurder, bezwaarcommissielid of rechter een besluit moet beoordelen, zich altijd eerst de vraag moet stellen: kan ik dit mijn grootmoeder uitleggen? Ik wist direct zeker dat het antwoord op die vraag was: nee, dit besluit zou ik mijn – in mijn geval: spreekwoordelijke – grootmoeder niet kunnen uitleggen. De andere vraag was: wat is het probleem van mevrouw Jansen, en wat kan de gemeente Delfzijl doen om het op te lossen? Het antwoord op de eerste helft van die vraag: mevrouw Jansen kan niet in haar eigen vertrouwde huis blijven wonen als daar geen traplift wordt geïnstalleerd; het antwoord op de tweede helft: de zitting van de bezwaar-adviescommissie is een mooi moment om het met mevrouw Jansen en de gemeente Delfzijl over dat probleem te hebben.

Als commissie constateerden we dat, gezien de regels en de feiten, het gemeentebestuur niet verplicht was aan mevrouw Jansen een traplift te verstrekken. Echter, het gemeentebestuur was blijkens zijn besluit wel bereid € 2.500 bij te dragen aan behoud van het woongenot van mevrouw Jansen. Zou het niet mogelijk zijn met haar af te spreken dat zij dat bedrag ook zou mogen gebruiken om een traplift aan te schaffen? Die vraag hebben we als bezwaar-adviescommissie tijdens de hoorzitting

aan de orde gesteld. De gemeente wilde daar niet aan. Niet op de hoorzitting, niet erna. Het bezwaar werd ongegrond verklaard.

## 2. Michiel Herweijer, mijn proefschrift en onderzoek naar regeltoepassing

Wat heeft het verhaal over mevrouw Jansen – op wie ik aan het eind van mijn bijdrage nog terugkom – met Michiel Herweijer te maken? En wat met regeltoepassing? Ter toelichting daarover het volgende. Een ervaring van twintig jaar geleden waar ik nog steeds met heel veel plezier op terugkijk, is de begeleiding door Michiel Herweijer van de totstandkoming van mijn proefschrift. Een betere begeleider dan Michiel kun je je niet wensen: betrokken, enthousiast, deskundig, creatief, consciëntieus en pragmatisch. Afgaande op de manier waarop hij mijn promotieonderzoek begeleidde, zou je vermoeden dat hij op dat moment op dat vlak al een rijke ervaring had. Niets is minder waar: ik was zijn eerste promovendus.

Mijn promotieonderzoek had onder meer betrekking op regeltoepassing door ambtenaren. Die activiteit vond twintig jaar geleden plaats, en nu nog steeds. Het is dan ook niet heel verrassend dat ik op dit moment een onderzoek onderhanden heb dat verwant is met het proefschriftonderzoek van twintig jaar geleden. Verrassender, maar te scharen onder de noemer 'aangename verrassingen', was dat ik bij dat onderzoek opnieuw kon profiteren van het denkwerk van Michiel.<sup>1</sup>

Deze bijdrage gaat over een specifieke vorm van regeltoepassing, te weten de besluitvorming naar aanleiding van bij de overheid ingediende bezwaarschriften. Het geval van mevrouw Jansen biedt een voorbeeld van het dilemma waar bestuursorganen in de bezwaarprocedure voor staan: kan het volgens de regels en kan het ook resulteren in een aanvaardbare oplossing? Het onderzoek waar ik hierna iets over zal vertellen, heeft vooral met dat dilemma te maken.

## 3. Achtergrond van het onderzoek

Sinds 2007 wordt vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beleid ontwikkeld om met behulp van mediationvaardigheden de behandeling van bezwaren, aanvragen en zienswijzen te verbeteren. Dit beleid heeft er onder meer toe geleid dat een substantieel aantal bestuursorganen bezwaren, aanvragen en zienswijzen is gaan behandelen met toepassing van de zogeheten informele aanpak. Een eerste evaluatie van deze werkwijze is neergelegd in een publicatie met als titel *Prettig Contact met de overheid 2*, die in 2010 is verschenen.<sup>2</sup> Het betreft de neerslag van onderzoek naar onder meer het afhandelen van in totaal 930 bezwaren met toepassing van de informele aanpak. Een van de aspecten van de informele

---

<sup>1</sup> M. Herweijer & J.R. Lunsing, *Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure?*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011.

<sup>2</sup> Lynn van der Velden, Caroline Koetsenruijter & Martin Euwema, *Prettig contact met de overheid 2; Eindrapport pioniertraject mediationvaardigheden*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010.

aanpak die in kaart is gebracht, betreft de uitkomst daarvan. Voor zover succes is geboekt met de informele aanpak, zijn drie afdoeningsmodaliteiten onderscheiden: 'Luisterend oor, toelichting & uitleg', 'Herziening/aanpassing besluit' en 'Creatieve oplossing'. *Prettig Contact met de overheid 2* brengt wel de uitkomst van de met toepassing van de informele aanpak behandelde bezwaren in kaart, maar bevat geen uitvoerige juridische analyse daarvan. In hoeverre zijn de uitkomsten in overeenstemming met de aan bestuursorganen te stellen eis van een rechtmatige besluitvorming? Die vraag staat in deze bijdrage centraal.

#### 4. De informele aanpak

Vanaf de invoering van de Awb geldt als hoofdregel dat wie bevoegd is beroep bij de bestuursrechter in te stellen, dat pas kan doen als hij voorafgaand daaraan bezwaar heeft gemaakt bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen waar hij het niet mee eens is. De bezwaarprocedure is bedoeld als laagdrempelige eenvoudige procedure, waarin conflicten van burgers met de overheid kunnen worden opgelost.<sup>3</sup> In de praktijk heeft de gang van zaken in de bezwaarprocedure veel weg van de procedure bij de bestuursrechter. De behandeling wordt in de meeste gevallen gedomineerd door een externe onafhankelijke bezwaaradviescommissie, veelal bestaand uit juristen<sup>4</sup>, die zich concentreert op de vraag of het aangevochten besluit van het bestuur rechtmatig is. De hoorzitting van de bezwaaradviescommissie lijkt sterk op een zitting bij de rechtbank, het advies van de commissie fungeert als een quasi conceptuitspraak die meestal zonder meer wordt gevolgd door het bestuursorgaan dat op het bezwaar moet beslissen.<sup>5</sup> Bezwaarmakers zijn niet erg te spreken over deze formele aanpak van de bezwaarprocedure. Onderzoek waarin burgers werd gevraagd om ruim vijftig verschillende vormen van overheidsdienstverlening met een cijfer te waarderen, leverde voor bezwaar- en klachtprocedures een score van 4,8 op.<sup>6</sup> Geen geruststellend gegeven, te meer daar jaarlijks 2,6 miljoen bezwaarprocedures worden gevoerd. Onderzoek naar ervaringen van burgers met bezwaarprocedures bevestigt dat beeld. Bijna 70% van de bezwaarmakers heeft een negatief eindoordeel over de bezwaarprocedure. Zo vindt men de procedure te lang duren, wordt de onpartijdigheid van de bezwaarbehandelaars in twijfel getrokken en vindt men dat in de beslissing op het bezwaar onvoldoende rekening wordt gehouden met wat tij-

<sup>3</sup> Zie over de oorspronkelijke bedoeling van de bezwaarprocedure, het interview met Michiel Scheltema in A.T. Marseille, H.D. Tolsma & K.J. de Graaf, *Prettig contact met de overheid 3; Juridische handreiking informele aanpak*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011, p. 12-18.

<sup>4</sup> Zie over de samenstelling van bezwaarschriftcommissies: A. Schwartz, *De adviescommissie in bezwaar. Inrichting van de bezwaarprocedure bij gemeenten*, Deventer 2010.

<sup>5</sup> Uit lopend promotieonderzoek, uitgevoerd aan de Rijksuniversiteit Groningen door E.M. Rink, komt naar voren dat bestuursorganen in minder dan 5% van de bezwaarzaken het advies van de bezwaaradviescommissie niet overnemen.

<sup>6</sup> Onderzoek naar de kwaliteit van overheidsdienstverlening. 1-meting, in opdracht van het Ministerie van BZK uitgevoerd door TNO NIPO, 2009.

dens de hoorzitting naar voren is gebracht en onvoldoende wordt ingegaan op de bezwaren.<sup>7</sup>

Om een oplossing voor deze problemen te vinden, is een aantal bestuursorganen de afgelopen jaren gaan experimenteren met een andere wijze van bezwaarbehandeling, onder de noemer 'informele aanpak'.<sup>8</sup> De 'informele aanpak' houdt in dat het bestuur – in de praktijk: de voor de behandeling van de bezwaren verantwoordelijke ambtenaren (de bezwaarbehandelaars) – in reactie op bezwaren die bij hem binnenkomen niet als automatisme de formele in de Awb voorgeschreven procedure in gang zet, maar zich in plaats daarvan allereerst de volgende twee vragen stelt. De eerste: welk probleem ligt aan het bezwaar ten grondslag? De tweede: op welke manier kan dat probleem het beste worden aangepakt? Ter beantwoording van die vragen wordt vervolgens een werkwijze gekozen waarvan te verwachten valt dat de kans op succes het grootst is. Veelal betekent dat: telefonisch contact met de bezwaarmaker en overleg met de afdeling waar het bestreden besluit tot stand is gebracht (de vakafdeling). Heeft de informele aanpak succes, dan betekent dat per definitie dat het bezwaar wordt ingetrokken en in een aantal gevallen tevens dat het bestuur zijn besluit herziet.

## 5. Onderzoek naar juridische aspecten van de uitkomst van de informele aanpak

In een aantal opzichten is de informele aanpak een succes. Als bestuursorganen er voor kiezen een bezwaar met toepassing van de informele aanpak te behandelen, leidt dat in twee-derde van de gevallen tot overeenstemming tussen bestuur en bezwaarmaker en, als consequentie daarvan, tot de intrekking van het bezwaar.<sup>9</sup> Op het punt van tevredenheid scoort de informele aanpak aanzienlijk beter dan de formele bezwaarprocedure. Bezwaarmakers wier bezwaar informeel is behandeld, waarderen de bezwaarprocedure met het cijfer 7,2.<sup>10</sup> Maar hoe zit het met de juridische kwaliteit? In hoeverre is de met toepassing van de informele aanpak bereikte overeenstemming tussen bestuur en burger in overeenstemming met de eis dat bestuursbesluiten rechtmatig zijn?

Om naar een antwoord op die vraag te kunnen zoeken, heb ik enkele honderden formulieren bestudeerd die ambtenaren die betrokken waren bij de informele aanpak hadden ingevuld nadat een bezwaarzaak op informele wijze was aangepakt. Op

<sup>7</sup> B.W.N. de Waard (red.), *Ervaringen met bezwaar*, Den Haag: BJu 2011, p. 73-83.

<sup>8</sup> Lynn van der Velden, Caroline Koetsenruijter & Martin Euwema, *Prettig contact met de overheid 2; Eindrapport pioniertraject mediationvaardigheden*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010. Zie voorts: A.F.M. Brenninkmeijer & A.T. Marseille, 'Meer succes met de informele aanpak van bezwaarschriften', *NJB* 2011, 1586, p. 2010-2016; Herweijer & Lunsing 2011.

<sup>9</sup> Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010, p. 74. Vermelding verdient dat de selectie van bezwaarzaken die in aanmerking werden gebracht voor de informele aanpak per bestuursorgaan verschilde.

<sup>10</sup> Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010, p. 9-10.

die formulieren was te lezen hoe de informele aanpak was afgelopen, en – als er overeenstemming was bereikt tussen het bestuursorgaan en de bezwaarmaker – wat die overeenstemming inhield. Sommige formulieren waren uitvoerig ingevuld, sommige summier. In aanvulling daarop zijn daarom bij een aantal bestuursorganen gesprekken gevoerd met ambtenaren die betrokken waren bij de behandeling van bezwaren met toepassing van de informele aanpak, om een nadere toelichting te verkrijgen op die ingevulde formulieren, en om in het algemeen meer te horen over de manier waarop de informele aanpak bij de verschillende bestuursorganen heeft plaatsgevonden.

Het onderzoek naar de juridische kwaliteit van de uitkomsten van de met toepassing van de informele aanpak behandelde bezwaren is nog niet afgerond. Het is echter wel mogelijk het een en ander te zeggen over de aard van de bereikte oplossingen en over vraag in hoeverre daaraan, vanuit een oogpunt van rechtmatigheid, risico's zijn verbonden.

## 6. De uitkomsten van de informele aanpak gerubriceerd

De ten behoeve van het onderzoek beschikbare formulieren laten een grote variëteit aan uitkomsten van de informele aanpak zien. Is er een lijn in die variëteit te ontdekken? Ik kwam op negen verschillende uitkomsten, die zich in drie verschillende categorieën laten onderverdelen. De drie categorieën noem ik 'instandlating', 'herziening' en 'instandlating-plus'.

### 6.1 *Instandlating*

Ik begin met de gemakkelijkste en meest eenduidige uitkomst, die in z'n geheel een van de drie categorieën uitmaakt die ik onderscheid. Die betreft de situatie dat het bezwaar wordt ingetrokken zonder dat het bestreden besluit wordt veranderd. Ik noem die categorie 'instandlating'. Wanneer heeft de informele aanpak als uitkomst dat het bestreden besluit in stand wordt gelaten? Dat is het geval als het besluit waar bezwaar tegen gemaakt is rechtmatig is en het bestuur het niet kan of wil veranderen en als de bezwaarmaker dat accepteert, hetzij omdat hij zich er bij neerlegt dat er voor hem niet meer inzit, hetzij omdat zijn bezwaar het gevolg is van een misverstand, bij voorbeeld omdat hij dacht dat het besluit veel minder gunstig voor hem was dan feitelijk het geval is.

### 6.2 *Herziening*

Tegenover instandlating staat de categorie uitkomsten die als 'herziening' kan worden betiteld. Van herziening is sprake als het besluit waar bezwaar tegen is gemaakt een verandering ondergaat. Een uitkering, voorziening, vergunning of subsidie wordt alsnog toegekend, blijft alsnog ongewijzigd, wordt niet ingetrokken, wordt toch gewijzigd. De herziening van het besluit als uitkomst van de informele aanpak kan vier redenen hebben.

*(A) Herziening vanwege onrechtmatigheid van het oorspronkelijke besluit*

Herziening is in ieder geval geboden als het besluit waartegen bezwaar is gemaakt onrechtmatig is en de aard van de onrechtmatigheid vergt dat een besluit met een andere inhoud wordt genomen. De onrechtmatigheid wordt ongedaan gemaakt door het nemen van een nieuw besluit.

*(B) Herziening vanwege nieuw gebleken feiten / veranderde omstandigheden*

Herziening kan ook het gevolg zijn nieuw gebleken feiten en/of veranderde omstandigheden. Nieuw gebleken feiten zijn feiten die er ten tijde van het oorspronkelijke besluit nog niet waren of nog niet bekend konden zijn. Een voorbeeld van herziening vanwege veranderde omstandigheden biedt een besluit, inhoudend de afwijzing van een verzoek om een invalidenparkeerkaart. Het verzoek wordt afgewezen omdat de aanvrager nog ten minste 100 meter kan lopen. De aanvrager maakt bezwaar; inmiddels is zijn lichamelijke conditie dermate verslechterd, dat hij geen 100 meter meer kan lopen. Die gewijzigde omstandigheid leidt tot herziening van het oorspronkelijke besluit.

*(C) Herziening vanwege 'oude' feiten*

Te onderscheiden van nieuw gebleken feiten zijn feiten die ten tijde van het oorspronkelijke besluit wel bekend hadden kunnen zijn, maar het toen nog niet waren, vanwege nalatigheid van de bezwaarmaker. Als de aanvrager niet de gegevens heeft geleverd die het bestuur nodig heeft om op de aanvraag te beslissen, kan het bestuur beslissen de aanvraag buiten behandeling te laten.<sup>11</sup> Als bezwaar wordt gemaakt tegen de beslissing tot het buiten behandeling laten van een aanvraag, heeft het bestuur de keuze: het kan de behandeling van het bezwaar beperken tot de vraag of het de aanvraag terecht buiten behandeling heeft gelaten, maar het kan de behandeling van het bezwaar ook benutten om te kijken of de benodigde gegevens alsnog kunnen worden geleverd en de aanvraag dus alsnog inhoudelijk kan worden beoordeeld.<sup>12</sup> Kiest het bestuur voor de tweede optie, met als resultaat dat de gegevens boven tafel komen en er uit blijkt dat de aanvraag voor honorering in aanmerking komt, dan is sprake van herziening vanwege het alsnog naar voren brengen van 'oude' feiten.

*(D) Herziening vanwege gewijzigd gebruik van discretie*

Een laatste variant van herziening betreft herziening vanwege een gewijzigd gebruik door het bestuur van diens discretionaire bevoegdheid. Het gewijzigd gebruik kan betrekking hebben op de beleidsvrijheid of de beoordelingsvrijheid van het bestuur, of op de feitenvaststelling.

Een voorbeeld van een ander gebruik door het bestuur van diens beleidsvrijheid betreft een verkeersbesluit ten behoeve van de aanleg van een gehandicaptenparkeerplaats. Een aantal ouderen dat in een appartementencomplex vlak bij de parkeerplaats woont, maakt daartegen bezwaar. De bezwaarmakers doen een suggestie

---

<sup>11</sup> Artikel 4:5 Awb.

<sup>12</sup> M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer: Kluwer 2011, p. 455.

voor een plek waar de parkeerplaats beter zou kunnen worden aangelegd. Zowel de vakafdeling als de vergunninghouder kunnen zich vinden in de suggestie van de bezwaarmakers over de alternatieve plek. Een voorbeeld van een gewijzigde invulling van beoordelingsvrijheid betreft de vergoeding van kosten van leerlingenvervoer. Wie in de desbetreffende gemeente voor zo'n vergoeding in aanmerking wil komen, moet 5 km of verder van de school van zijn kinderen wonen. Iemand woonde 4,4 km van de school en kreeg geen vergoeding. Hij maakte bezwaar. De afstand werd gewijzigd berekend (aanvankelijk was de route deels door een voetgangersgebied getrokken). De afstand kwam nu op 4,7 km. Vervolgens werd geredeneerd dat het criterium '5 km of verder' diende te worden geïnterpreteerd als '4,5 km en verder'. De vergoeding werd alsnog toegekend.

Onder de uitkomst 'gewijzigde gebruik van discretie' kunnen ten slotte ook situaties worden geschaard waarin het bestuur de voor het besluit relevante feiten gewijzigd waardeert. Als een aanvraag alleen kan worden gehonoreerd als de aanvrager bepaalde feiten aannemelijk weet te maken, heeft het bestuur de vrijheid om te bepalen wanneer het er van overtuigd is dat klopt wat de aanvrager stelt. Dezelfde gegevens kunnen er in eerste instantie toe leiden dat het bestuur concludeert dat wat de aanvrager stelt, niet klopt, en in tweede instantie dat het wel klopt.

### 6.3 *Instandlating-plus*

Behalve instandlating en herziening is er nog een derde categorie uitkomsten van de informele aanpak. Die noem ik instandlating-plus. Bij deze derde categorie gaat het in de eerste plaats om situaties waarin het voor het bestuur *niet mogelijk* is het in bezwaar aangevochten besluit te herzien, maar waarin door een andere handeling van het bestuur toch een oplossing wordt bereikt voor het aan het bezwaar ten grondslag liggende probleem, in de tweede plaats om situaties waarin een wijziging van het besluit *niet noodzakelijk* is om een oplossing te bereiken, maar het verrichten van een andere handeling wel.<sup>13</sup> In beide gevallen is het louter ongewijzigd laten van het besluit onvoldoende voor het bereiken van een oplossing; het ongewijzigd laten in combinatie met het verrichten van een andere handeling zorgt wel voor overeenstemming tussen bezwaarmaker en bestuursorgaan. Vier soorten handelingen van het bestuur zijn te onderscheiden. Van elk van de vier geef ik een voorbeeld.

#### (A) *Financiële coulance*

Een aanvraag om bouwvergunning wordt afgewezen. In bezwaar blijkt dat voor het ingediende bouwplan geen vergunning kan worden verleend, maar wel voor een iets gewijzigd plan. Tussen bezwaarmaker en bestuursorgaan wordt afgesproken dat de oorspronkelijke aanvraag wordt ingetrokken en dat een nieuwe aanvraag wordt gedaan, zonder dat het bestuur opnieuw leges in rekening brengt.

#### (B) *Procedurele coulance*

Iemand heeft in strijd met de regels een stacaravan in zijn tuin gestald. Het bestuur schrijft hem aan die voor 1 januari 2012 weg te halen. Hij maakt bezwaar. Het blijkt

<sup>13</sup> Het 'verrichten' van een 'handeling' dient breed te worden opgevat. Het kan inhouden dat het bestuur iets doet, maar ook dat het iets nalaat.



dat hij per 1 februari 2012 een opslagruimte kan regelen. Bestuursorgaan en bezwaarmaker spreken af dat pas gehandhaafd zal worden als de stacaravan er op 1 februari 2012 nog steeds staat.

*(C) Hulp/advies*

Er is bezwaar gemaakt tegen het verplicht moeten volgen van een inburgeringscursus. De uitkomst van de informele aanpak is enerzijds dat die verplichting in stand blijft, maar anderzijds dat het bestuursorgaan gaat proberen de bezwaarmaker samen met cursisten uit haar buurt naar het lesgebouw, dat een heel eind verder ligt, te laten gaan.

*(D) Het faciliteren van onderhandelingen door burgers onderling*

Een vergunning maakt het mogelijk een schuurtje op plek x in de tuin van de vergunninghouder te plaatsen. De buurman heeft daar bezwaar tegen. Naar aanleiding van het bezwaar worden de beide burens met elkaar in contact gebracht; ze spreken af dat het schuurtje op plek y wordt geplaatst.

## **7. Gewoon en bijzonder**

Voor drie van de negen onderscheiden uitkomsten geldt dat die ook de uitkomst van de reguliere bezwaarprocedure kunnen zijn. Het betreft de uitkomsten 'instandlating', 'herziening vanwege onrechtmatigheid oorspronkelijke besluit' en 'herziening vanwege nieuw gebleken feiten/veranderde omstandigheden'. Voor de andere zes uitkomsten geldt dat die kunnen worden gezien als kenmerkend voor de informele aanpak. Anders gezegd: de uitkomsten 'instandlating', 'herziening vanwege onrechtmatigheid oorspronkelijke besluit' en 'herziening vanwege nieuw gebleken feiten/veranderde omstandigheden' zijn te betitelen als 'gewoon', de andere zes uitkomsten als 'bijzonder'.

Hoe vaak doen zich de verschillende uitkomsten voor? Gezien de stand van het onderzoek is daar in zijn algemeenheid nog weinigs over te zeggen. Een voorzichtige schatting is dat in ongeveer de helft van de gevallen waarin de informele aanpak tot overeenstemming leidt, de uitkomst kan worden betiteld als 'instandlating'. Voor de andere helft geldt dat de verhouding tussen 'herziening' en 'instandlating-plus' ongeveer drie op één is en tevens dat binnen de uitkomst 'herziening' de categorieën 'herziening vanwege 'oude' feiten' en 'herziening vanwege gewijzigd gebruik van discretie' een minderheid vormen. Nog voorzichtiger geschat is niet meer dan één op de vijf uitkomsten van de informele aanpak te betitelen als 'bijzonder'.

Dat betekent dat het bijzondere van de informele aanpak in de overgrote meerderheid van de gevallen niet is gelegen in de inhoud van de bereikte overeenstemming, maar in de wijze waarop die wordt bereikt. De verdeling gewoon/bijzonder zegt echter nog niets over het risico dat een bepaalde uitkomst vanuit een oogpunt van rechtmatigheid onder de maat is.

## 8. Rechtmatigheidsrisico's

Elk van de verschillende uitkomsten van de informele aanpak bergt een risico in zich, bezien vanuit de eis van rechtmatige besluitvorming waaraan het bestuur is gebonden. Wat houden die risico's in en in hoeverre verschillen ze van de risico's waarvan in de reguliere bezwaarprocedure sprake is? Ik ga dat voor de verschillende hiervoor onderscheiden uitkomsten na. Ik begin bij de uitkomst herziening

### *Herziening*

De uitkomst 'herziening' is in vier categorieën onderverdeeld. Voor de eerste twee, 'oorspronkelijke besluit onrechtmatig' en 'nieuw gebleken feiten/veranderde omstandigheden', geldt dat de risico's niet verschillen van die in de situatie dat het bezwaar op reguliere wijze wordt behandeld. Dat ligt anders voor de categorieën 'herziening vanwege oude feiten' en 'gewijzigd gebruik van discretie'. Voor de categorie 'herziening vanwege oude feiten' geldt dat zich op het punt van rechtmatigheid in principe geen problemen hoeven voor te doen, omdat blijkens de jurisprudentie de rechter het bestuur alle vrijheid gunt om bij de beoordeling van het bezwaar tegen het buiten behandeling laten van een aanvraag gegevens te betrekken die de bezwaarmaker had verzuimd voorafgaand aan het besluit aan het bestuur te verstrekken.<sup>14</sup> Herziening op grond van 'gewijzigd gebruik van discretie' kan een risico inhouden, omdat het bestuur ter wille van het bereiken van overeenstemming zijn eigen discretie ruimer uitlegt dan gerechtvaardigd is, bezien vanuit de inhoud van zijn bevoegdheid.

### *Instandlating-plus*

Wat zijn de risico's bij de categorie uitkomsten die als 'instandlating-plus' zijn betiteld? Het risico bij de uitkomst 'financiële coulance' is dat geld te veel wordt ingezet als smeermiddel. Bij de uitkomst 'procedurele coulance' is het gevaar onder meer dat onrechtmatige situaties langer worden gedoogd dan wenselijk is. Bij de categorie 'hulp/advies' is geen sprake van een risico van onrechtmatigheid, wel van taakvervaging. Hoe ver strekt de verantwoordelijkheid van het bestuur om een burger hulp te bieden of van advies te dienen bij een probleem ter zake waarvan het bestuur geen bevoegdheden bezit of waar het bestuur de burger niet ter wille kan zijn door het uitoefenen van zijn bevoegdheden? Tot slot de uitkomst 'faciliteren van onderhandelingen met derden'. Hier is het risico dat het bestuur meewerkt aan oplossingen die in strijd zijn met het recht. Hoe moet het bestuur zich opstellen ten opzichte van de tussen de twee burens bereikte overeenstemming over de plaats van het schuurtje? Stel dat het bestemmingsplan niet toestaat dat het schuurtje op plek y – de voor beide burens aanvaardbare plek – wordt geplaatst? Moet het bestuur dan zijn fiat geven aan die overeenstemming? Of kan het volstaan met het gedogen van de consequenties ervan? Of moet het toch handhavend optreden?

---

<sup>14</sup> Schreuder-Vlasblom 2011, p. 455.

*Instandlating*

Zijn er ook risico's verbonden aan de informele aanpak wanneer die als uitkomst heeft dat het besluit waar bezwaar tegen is gemaakt, in stand blijft? Ter beantwoording van die vraag loont het de moeite nog iets nader stil te staan bij de wijze waarop in de informele aanpak bezwaren worden behandeld. In de ideaaltypische gang van zaken bij de informele aanpak is er geen rol voor de bezwaaradviescommissie weggelegd. De behandeling van het bezwaar begint er mee dat de bezwaarmaker door bezwaarbehandelaar wordt gebeld. Soms heeft de bezwaarbehandelaar voorafgaand daaraan het dossier van de zaak bekeken en/of contact gehad met de vakafdeling, maar dit is niet steeds het geval. Het vervolg van de informele aanpak na het telefoongesprek verschilt. De bezwaarmaker kan in het telefoongesprek besluiten zijn bezwaar in te trekken. Het telefoongesprek kan ook leiden tot de afspraak verder te praten. Dat kan in allerlei verschillende constellaties (opnieuw een telefoongesprek, een gesprek bij het bestuursorgaan, een gesprek bij de bezwaarmaker thuis) en met allerlei verschillende betrokkenen (uiteraard de bezwaarmaker zelf, de bezwaarbehandelaar, een ambtenaar van de vakafdeling die direct bij de totstandkoming van het besluit is betrokken, een ambtenaar van de vakafdeling voor wie dat juist niet geldt, een bestuurder, een onafhankelijke buitenstaander).

Soms houdt de informele aanpak in dat de rechtmatigheid van het oorspronkelijke besluit grondig tegen het licht wordt gehouden, maar noodzakelijk is dat niet. Als de vakafdeling en de bezwaarbehandelaar twijfelen over de rechtmatigheid, of als ze er op dat punt verschillende visies op na houden, kan de beoordeling van de rechtmatigheid van het bestreden besluit veel tijd en energie kosten. Maar zijn de bezwaarbehandelaars en de vakafdeling het er direct over eens zijn dat het besluit waar het bezwaar zich tegen richt onrechtmatig is en herroepen moet worden, of juist dat het rechtmatig is en in stand moet blijven, zal die discussie niet lang hoeven te duren.

Is het besluit rechtmatig, dan is het aan de vakafdeling de twijfel daarover bij de bezwaarmaker en/of de bezwaarbehandelaars weg te nemen. Maar is het besluit onrechtmatig zonder dat dat door de vakafdeling wordt onderkend, dan kan de vraag worden gesteld of de bezwaarbehandelaars mans genoeg zijn om de onrechtmatigheid ervan op het spoor te komen. In het slechtste geval zijn zowel vakafdeling als bezwaarbehandelaars er van overtuigd dat het bestreden besluit rechtmatig is en slagen ze er in – vanwege hun communicatieve vaardigheden – de bezwaarmaker deelgenoot van die overtuiging te maken. De uitkomst van de informele aanpak is dan dat het bezwaar wordt ingetrokken omdat de bezwaarmaker ten onrechte is gaan denken niet in zijn recht te staan.

Ambtenaren aan wie ik de vraag voorlegde hoe groot zij het risico achtten dat in hun organisatie vanwege de wijze waarop de informele aanpak plaatsvindt, onrechtmatige besluiten onopgemerkt blijven, reageerden daar verschillend op. De reacties bewogen zich tussen twee uitersten. Het ene uiterste was de opmerking dat als in een conflict tussen bestuur en burger beide tevreden zijn over de uitkomst, van secundair belang is of het door het bestuur gehandhaafde of gewijzigde besluit rechtmatig of onrechtmatig is. Het andere uiterste was de opmerking dat de informele

aanpak vergt dat de coördinator van de bezwaarbehandelaars kan inschatten welke van de in bezwaar aangevochten besluiten het verdienen op hun juridische houdbaarheid te worden onderzocht en dat hij, bij twijfel aan de juridische houdbaarheid, er voor zorgt dat daar zekerheid over ontstaat, waarbij voorlegging aan de bezwaaradviescommissie een mogelijkheid is om die te verkrijgen.

Een risico van de informele aanpak is dat, vanwege het feit dat het 'oplossen' van het geschil over het in bezwaar bestreden besluit centraal staat en het gesprek met de bezwaarmaker prevaleert boven het de juridische herbeoordeling van het besluit, onrechtmatige besluiten onopgemerkt blijven. Van belang is dus dat de informele aanpak een mechanisme bevat dat een compensatie biedt voor het wegvallen van de bezwaaradviescommissie als onbevangen en deskundige beoordelaar van de juridische kwaliteit van het bestreden besluit.

Al met al zijn aan elk van de verschillende uitkomsten risico's verbonden. De risico's verschillen. Wellicht zijn ze bij de uitkomsten die als 'instandlating-plus' zijn betiteld het grootst, maar voor die uitkomsten geldt tevens dat de risico's het meest zichtbaar zijn. Voor wat betreft de uitkomst 'herziening', daar is het primair aan de vakafdeling om te waarborgen dat de eis van rechtmatige besluitvorming niet met voeten wordt getreden. Voor de uitkomst 'instandlating' geldt ten slotte, zoals gezegd, dat van belang is dat het wegvallen van de bezwaaradviescommissie op een of andere manier wordt gecompenseerd.

## 9. Uitleiding

Tot slot: hoe is het met mevrouw Jansen afgelopen? Mijn hoop was dat ze beroep zou instellen en vervolgens een bestuursrechter zou treffen die er in zou slagen het gemeentebestuur van Delfzijl akkoord te laten gaan met een oplossing zoals wij die als bezwaarcommissie hadden bedacht (die oplossing zou ik achteraf, in termen van deze bijdrage, betitelen als 'procedurele coulance', vanwege het feit dat het oorspronkelijke besluit zou blijven zoals het was, maar het gemeentebestuur geen consequenties zou verbinden aan het feit dat de € 2.500 voor een ander doel zou worden aangewend dan waar het formeel voor was bestemd). Ik kreeg voor de helft mijn zin: mevrouw Jansen ging wel in beroep, maar dat werd ongegrond verklaard.

Dat was niet het einde van het verhaal, want mevrouw Jansen ging ook nog in hoger beroep. De hogerberoepsrechter deed het laatste wat ik had verwacht: hij bevestigde *niet* het oordeel van de rechtbank, hij stuurde *niet* aan op een schikking, maar hij constateerde dat mevrouw Jansen gewoon recht had op de traplift.<sup>15</sup>

Die uitkomst kan niet anders dan leiden tot de erkenning dat ook de betrokkenheid van een bezwaaradviescommissie niet te allen tijde de garantie biedt dat bezwaar leidt tot het redresseren van onrechtmatige besluiten. Dat hoeft overigens niet af te doen aan de aan het eind van de vorige paragraaf getrokken conclusie dat bij de in-

<sup>15</sup> CRvB 31 augustus 2011, *LJN* BR 6619.

formele procedure moet zijn voorzien in de nodige *checks and balances*, zodat de aandacht voor de tevredenheid van de bezwaarmaker niet ten koste gaat van het vereiste van rechtmatigheid.

## Naleving van milieurecht

*Rob van de Peppel*

Het Nederlandse milieubeleid was in de jaren negentig sterk in ontwikkeling. Een belangrijke aanzet hiervoor kwam van de toenmalige minister Winsemius met zijn publicatie *Gast in eigen huis*.<sup>1</sup> Het eerste Nationaal Milieubeleidsplan uit 1989 beschreef integraal de maatregelen van de overheid om gestelde milieudoelen te bereiken. Het NMP was een strategisch plan dat zich richtte op de middellange termijn en duurzame ontwikkeling nastreefde. Voor duurzame ontwikkeling was sluiting van stofkringlopen noodzakelijk, energiebesparing, duurzame energiebronnen en milieuvriendelijker productieprocessen. In die tijd werd volop geëxperimenteerd met nieuwe beleidsinstrumenten om bedrijven milieuvriendelijker te laten produceren. Convenanten waren toen sterk in opkomst. Over de werking en effecten ervan was nog weinig bekend.

Juristen, bestuurskundigen en milieukundigen onderzochten, al dan niet met geld van het toenmalige ministerie van VROM, de nieuwe beleidsinstrumenten. Er was een levendig debat over de vermeende effecten en de voor- en nadelen van de convenanten. Voorstanders wezen op het belang van draagvlak en afstemming. Tegenstanders vielen over de vrijblijvendheid van de afspraken en de slechte handhaving. Per saldo was de stemming optimistisch: met convenanten zou het milieubeleid een stap kunnen zetten die met het bestaande, overwegend juridische instrumentarium niet haalbaar zou zijn.

Op 28 september 1995 promoveerde ik op *Naleving van milieurecht, Toepassing van beleidsinstrumenten op de Nederlandse verfindustrie*. Michiel Herweijer en Cees Lambers waren mijn promotoren. Het boek is het resultaat van een promotietraject dat begon in oktober 1990 en deel uitmaakte van het project *Instrumenten voor preventief milieubeleid*. Mijn onderzoek was hiervan het bestuurskundige deel. Mijn duo-promovendus Wybe Douma nam het bestuursjuridische deel ervan voor zijn rekening. De ambitieuze doelstelling van dit, uit de centrale middelen van de RUG gefinancierde onderzoek, was het ontwikkelen van instrumenten voor preventief milieubeleid.

In mijn boek worden geen nieuwe beleidsinstrumenten ontwikkeld. Wel beschrijf ik de toepassing en effecten van eenzijdige en meerzijdige juridische beleidsinstrumenten. Eenzijdige beleidsinstrumenten zijn normen die berusten op het publiekrecht, zoals algemene regels. Dit zijn op basis van wetgevingsbevoegdheid uitgevaardigde gedragsnormen met een groot bereik. De meest voorkomende verschijningsvorm van algemene regels in het milieurecht zijn ge- en verboden. Een ander veelgebruikt eenzijdig instrument in het milieurecht is de vergunning. Kenmerkend voor de vergunning is de bevoegdheid van de vergunningverlener om het gedrag van de

---

<sup>1</sup> P. Winsemius, *Alpen aan den Rijn*, 1986.

vergunningaanvrager gedetailleerd te reguleren. Dat gebeurt door het opleggen van specifieke gedragsvoorschriften aan de gereguleerde.

Meerzijdige beleidsinstrumenten kenmerken zich doordat de inhoud van de gedragsnorm wordt vastgesteld in overleg tussen betrokken partijen. Meerzijdige beleidsinstrumenten vinden hun basis in de privaatrechtelijke overeenkomst. In juridische zin gaat het hierbij om contracten met een inspannings- of resultaatverplichting. Een voorbeeld van een meerzijdig beleidsinstrument is zelfregulering. Dit is het door een doelgroep, al dan niet in samenwerking met anderen, ontwerpen, vaststellen, uitvoeren en handhaven van niet-statelijke regels.

In mijn dissertatie beschrijf ik de resultaten van een theoretisch en empirisch onderzoek naar de naleving van eenzijdige en meerzijdige beleidsinstrumenten die worden ingezet om de milieubelasting van bedrijven te verminderen. Ik richt mij met name op de vraag of naleving, en daarmee de mogelijk preventieve werking, van eenzijdige beleidsinstrumenten afwijkt meerzijdige beleidsinstrumenten.

Ik gebruik een eenvoudig onderzoeksmodel om de naleving van gedragsregels door bedrijven te verklaren. Hiervoor zijn vier factoren van belang: bedrijfskenmerken, besluitvorming door bedrijven, beleidsinstrumenten en de toepassing van de beleidsinstrumenten. Bedrijfskenmerken die er theoretisch toe zouden kunnen doen waren bedrijfsomvang, de financiële positie en de bedrijfslocatie. Van invloed op de besluitvorming over naleving zou zijn het eigenbelang, de aanwezigheid van externe prikkels, gewoonte, sociale druk en draagvlak voor de gedragsregels. Van belang voor de toepassing van het instrument was natuurlijk de vraag of het instrument volledig zou worden toegepast. Kenmerken van het beleidsinstrument die er toe zouden doen waren binding, internalisatie van de norm en de kwaliteit van de beleidstheorie.

De verwachting was dat meerzijdige beleidsinstrumenten op binding, internalisatie en kwaliteit van de beleidstheorie beter zouden scoren dan eenzijdige beleidsinstrumenten. De centrale hypothese was dan ook als volgt geformuleerd: 'Meerzijdige beleidsinstrumenten worden (...) beter nageleefd dan eenzijdige beleidsinstrumenten.'

Ik onderzocht de naleving van vier beleidsinstrumenten die gericht waren op het terugdringen van de milieubelasting van verfproductie in Nederland:

- de milieuvergunning, een eenzijdig beleidsinstrument dat direct aangrijpt op emissies en afval in het productieproces. Uit Naleving van milieurecht bleek dat ongeveer 60 procent van de verfproducenten in Nederland de voorschriften in de milieuvergunning naleeft.
- bedrijfsinterne milieuzorg, een meerzijdig instrument dat zich kenmerkte door sterke betrokkenheid van de branche-organisatie. De resultaten van bedrijfsinterne milieuzorg in de verfindustrie bleken, gegeven de grote inspanningen van uitvoerders, enigszins tegen te vallen. De indruk bestond dat bedrijfsinterne milieuzorg bij een aantal bedrijven vooral 'windowdressing' was. Bovendien bleek dat het nog zeer de vraag was of voldoende bedrijven de doelstelling van Be-

drijfsinterne milieuzorg, om in 1995 een milieuzorgsysteem operationeel te hebben, zullen halen. Slechts 20 procent van de onderzochte bedrijven voldeed aan het criterium voor naleving van bedrijfsinterne milieuzorg.

- een voorbeeld van succesvol eenzijdig productgericht beleid was het Cadmiumbesluit. Ongeveer 90 procent van de doelgroep bleek het Cadmiumbesluit na te leven. Deze casus toonde een klassiek juridisch instrument, dat – paradoxaal genoeg – ondanks onvoldoende uitvoeringsinspanningen, toch succesvol was: naleving van het Cadmiumbesluit werd nauwelijks gecontroleerd en de inwerking-treding van het besluit was niet op grote schaal afgekondigd.
- onderzocht is ook wat de mogelijkheden zijn van preventief productbeleid zonder daarbij het gangbare eenzijdige instrumentarium van verboden en geboden. Als voorbeeld van zo'n beleid is Koolwaterstoffen 2000 (KWS 2000) gekozen, voor zover dat wordt toegepast in de verfketen. KWS 2000 streeft naar een halvering van het gebruik van VOS-rijke verf, ten gunste van VOS-arme verf tussen 1981 en 2000. Er is vooral onderzocht in welke mate verfproducenten VOS-arme verven ontwikkelen, en in welke mate beroepsschilders deze producten afnemen. Verder is aandacht besteed aan mogelijke verklaringen voor verschillen in naleving van KWS 2000 tussen verfproducenten en tussen schildersbedrijven. Uit het onderzoek blijkt dat ongeveer 55 procent van de verffabrikanten KWS 2000 naleeft.

Uit het onderzoek bleek tegen de verwachting in dat eenzijdige beleidsinstrumenten beter worden nageleefd dan meerzijdige beleidsinstrumenten. De door mij onderzochte naleving van de milieuvergunning (eenzijdig) en het Cadmiumbesluit (eenzijdig) door de verfindustrie was aanzienlijk beter dan de naleving, door diezelfde groep bedrijven, van het convenant Koolwaterstoffen 2000 (meerzijdig) en het convenant Bedrijfsinterne milieuzorg (meerzijdig). Hiermee relativeert het onderzoek het belang van de toepassing van meerzijdige beleidsinstrumenten voor het milieu-beleid. Ik concludeer dan ook: 'Het veelvuldig afsluiten van in geringe mate bindende convenanten die slechts inspanningsverplichtingen inhouden, komt wellicht de verhouding tussen de overheid en haar doelgroepen ten goede. De bijdrage aan de milieukwaliteit van dit soort beleidsinstrumenten is gering. In tegenstelling tot hetgeen door sommigen wordt betoogd, slaagt geen van de onderzochte beleidsinstrumenten er volledig in om de barrières van geslotenheid van bedrijven te doorbreken.' Het onderzoek leidt tot de eindconclusie dat meerzijdige instrumenten niet beter in staat zijn dan eenzijdige instrumenten om bedrijven milieuvriendelijker te laten produceren. Meerzijdige beleidsinstrumenten zouden 'als het ambitieniveau bewust laag wordt gehouden, in zekere zin een stimulerende rol' kunnen vervullen. Hoe was de doorwerking van Naleving van milieurecht? Kort na het verschijnen van dit proefschrift ging de aandacht vooral uit naar de kritische beoordeling van de naleving van meerzijdige instrumenten. Dat werd vooral veroorzaakt door dit persbericht van de afdeling voorlichting van de RuG: "Milieuconvenanten zijn niet effectief. Anders dan verwacht, voelen bedrijven zich er weinig bij betrokken. Met de convenanten probeert de overheid op basis van vrijwillige afspraken milieuverontreiniging bij bedrijven te voorkomen. Verplichtende maatregelen, zoals wetten en vergunningen worden beter nageleefd. Bedrijven zijn verder vooral geneigd een



overheidsmaatregel na te leven, wanneer deze economisch en technisch haalbaar is. Dit concludeert drs. R.A. van de Peppel in zijn proefschrift. Op 28 september 1995 promoveert hij aan de Rijksuniversiteit Groningen.”

In de Kamercommissie voor Milieu zijn kort na verschijning van Naleving van milieu-beleid vragen gesteld aan de minister over de vermeende ineffectiviteit van convenanten.

*“Wat is de reactie van de regering op het recente proefschrift van Van de Peppel (Rijksuniversiteit Groningen), waarin hij tot de conclusie komt dat bedrijven zich niet aan milieuconvenanten houden en dat wettelijke maatregelen effectiever zijn?”*

“Bedoeld proefschrift heeft in de pers en de vakbladen veel aandacht gekregen. Daarbij werd de indruk gewekt dat dit onderzoek gaat over de effectiviteit van convenanten in vergelijking met regelgeving- en vergunningverlening. Bestudering van het proefschrift maakt echter duidelijk dat dit niet het geval is. Het onderzoek beperkt zich tot een viertal instrumenten die door de overheid zijn ingezet ten behoeve van het terugbrengen van de milieubelasting van de verfindustrie (Cadmiumbesluit, Koolwaterstoffen 2000, stimulering bedrijfinterne milieuzorg en de Wet milieubeheervergunning). Het enige ‘convenant’ dat in het proefschrift aan de orde komt is «Koolwaterstoffen 2000». Dit instrument valt echter buiten het begrip «convenant» zoals dit door VROM wordt gehanteerd.

Het onderzoek heeft dan ook een te beperkte reikwijdte om algemene conclusies over het succes van bepaalde instrumenten – bijvoorbeeld convenanten – te kunnen onderbouwen. Van de Peppel erkent dit overigens in zijn proefschrift. Na op pagina 306 van zijn proefschrift te hebben geconcludeerd dat “eenzijdige instrumenten beter worden nageleefd dan meerzijdige instrumenten”, stelt hij namelijk het volgende: “Deze conclusies gelden vooralsnog alleen voor de vier hierboven onderzochte beleidsinstrumenten. Nader en grootschaliger onderzoek zal moeten uitwijzen of de hypothese dat eenzijdige beleidsinstrumenten beter worden nageleefd dan meerzijdige beleidsinstrumenten ook in meer algemene zin bevestigend beantwoord kan worden.”<sup>2</sup>

Voor zover ik heb kunnen nagaan is Naleving van Milieurecht één keer gerecenseerd en wel op heel aardige wijze door Jonathan Verschuren.<sup>3</sup> Verschuren benadrukt dat naleving van milieurecht lange tijd niet in de belangstelling stond. Ten eerste omdat naleving achteraan in de beleidsketen ligt en er nu eenmaal meer aandacht is voor het sleutelen aan het instrumentarium, aan de voorkant van de keten. Daarnaast is naleving een lastig grijpbaar fenomeen. Er zijn enorm veel uiteenlopende regels en heel veel bedrijven waarvoor ze gelden. Volgens Verschuren toont Naleving van milieurecht aan dat het goed mogelijk is om ‘een degelijk studie naar de naleving van

---

<sup>2</sup> TK, 95-96, 24 400 XI nr. 10, p. 29.

<sup>3</sup> Jonathan Verschuren, Milieu en Recht, 1996/2.

milieurecht te doen zonder te blijven steken in algemeenheden waarvan de lezer zich blijft afvragen of het in de praktijk toch niet anders is’.

Ten Heuvelhof heeft zich – niet in een recensie, maar in een artikel – nog een keer vrij kritisch uitgelaten over de instrumentele benadering van Naleving van milieubeleid. Volgen hem zou ik beleidsinstrumenten teveel naar hun vorm hebben geclassificeerd en de totstandkomingsprocessen onvoldoende in de classificatie hebben betrokken. “Indien Van de Peppel de instrumenten naar hun totstandkoming had geclassificeerd in plaats van naar hun vorm, dan was het verband wellicht anders geweest. Bovendien is verzuimd na te gaan of de instrumenten die Van de Peppel als meerzijdig betitelt, wellicht verder gaan dan eenzijdige instrumenten of gebieden betreffen die onbereikbaar zijn voor eenzijdige instrumenten.”<sup>4</sup>

In de tien jaar na het verschijnen van mijn dissertatie ben ik vrij nauw – maar wel in afnemende mate – betrokken gebleven bij onderzoek naar naleving, handhaving en beleidsinstrumenten, met name convenanten. Zo publiceerde ik over effecten van het milieubeleid in opdracht van het RIVM, en later in toenemende mate over handhaving van milieuregels en de effecten van milieuconvenanten en doelgroepenbeleid. Dat was een periode waarin de aandacht voor handhaving en naleving toenam en het draagvlak voor gedogen slonk. Na 2005 ben ik de beleidswetenschappelijke literatuur over handhaving, naleving en milieusturing steeds minder gaan volgen. Dat kwam vooral doordat ik in 2002 de universiteit heb verruild voor het markt- en beleidsonderzoek bij I&O Research ([www.ioresearch.nl](http://www.ioresearch.nl)). Wat ik hierna zeg over mijn beeld over de thematiek van Naleving van milieurecht, is dan ook het beeld van een – inmiddels – relatieve buitenstaander.

De aandacht voor milieuhandhaving en naleving van milieurecht is na de opleving tussen 2000 en 2005, mede als gevolg van de vuurwerkramp in Enschede en de cafe-brand in Volendam, sterk afgenomen. Dit heeft te maken met de verminderde aandacht voor het milieubeleid. Niet alleen de huidige regering geeft hier blijk van, ook onder eerdere kabinetten is van de voorlopersrol van Nederland in Europa als het om milieubeleid gaat weinig meer over. Richting bedrijven komt daar nog bij dat vermindering van administratieve lasten en bezuinigen tegenwoordig het afwegingskader van de regelgever domineert. Het zal duidelijk zijn dat een strenge administratieve lastentoets belemmerend werkt op nauwgezette controles en strikte handhaving.

Dit neemt niet weg dat de handhaving van milieurecht de afgelopen tien jaar aanzienlijk is geprofessionaliseerd. Tijdens mijn promotieonderzoek heb ik circa 60 Nederlandse verffabrieken bezocht en veel gesprekken gevoerd met directeuren, bedrijfsleiders, milieucoördinatoren van verffabrieken en met vergunningverleners en handhavers van gemeenten. Het beeld van de naleving en de handhaving dat ik daar

---

<sup>4</sup> E.F ten Heuvelhof, Eenzijdig of meerzijdig sturen van milieurelevant gedrag van bedrijven, in: P.C. Gilhuis, De effectiviteit van klassieke en alternatieve reguleringsinstrumenten in het milieuhandhaving, Den Haag, 1999.

kreeg was bijzonder negatief. Tijdens de gesprekken met de bedrijven viel mij op dat mijn respondenten vaak niet eens wisten waar de milieuvergunning werd bewaard. Het meestal vuistdikke boekwerk bleek na enig zoekwerk ergens onderin een archiefkast te liggen. Het laatste handavingsbezoek was vaak al tien jaar geleden. Bij de gemeenten was het beeld vaak hetzelfde: verouderde vergunningen en onvoldoende zicht op ontwikkelingen bij het bedrijf. Sinds de jaren negentig wordt de milieuhandhaving professioneler en integraler aangepakt. Er wordt gepland. Er worden prioriteiten gesteld. Het piepsysteem, dat in de jaren negentig vanzelfsprekend was, is vrijwel verdwenen. De communicatie met bedrijven is transparanter geworden. Door regionalisering is de afstand met de bedrijven vergroot, wat een zakelijke benadering bevordert.

Ik heb de ontwikkeling in het aantal publicaties niet geteld, maar ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat, gelijk opgaand met de professionalisering van de handhaving, de beleidswetenschappelijke en bestuurskundige aandacht voor handhaving en naleving de laatste vijf jaar sterk is afgenomen. Of dit ook betekent dat de naleving van milieurecht nu veel beter is geworden, blijft in dit verband natuurlijk een heel interessante vraag.

Het tweede thema van Naleving van milieurecht was sturing via convenanten. In de jaren negentig werd hier door overheden actief mee geëxperimenteerd. Voor bestuurskundigen en juristen waren dit interessante tijden. Nieuwe vormen van sturing, minder command and control, meer overleg en zelfregulering. De bestuurskundigen vroegen zich in die tijd af hoe het nieuwe instrumentarium zich verhielt tot de instrumenten. Was het een aanvulling op, of zou het in de plaats moeten komen van? Leidde draagvlak ook tot het nakomen van de afspraken in de convenanten? Hoe zat het met de handhaafbaarheid van de afspraken? Waren de convenanten eigenlijk niet louter slimme manieren om tijdswinst te boeken voor de sectoren?

Mijn onderzoek maakte deel uit van een flinke stroom aan publicaties over dit onderwerp. De invalshoek die ik koos, naleving, en mijn bevindingen waren toen voor betrokken beleidsmakers niet altijd erg welkom. Getuige ook de reactie van de minister op Naleving van milieurecht. Ook de publicaties van collega onderzoekers over convenanten waren vaak wat positiever van toon. Tegenwoordig zijn convenanten volstrekt ingeburgerde sturingsinstrumenten. Bij [rijksoverheid.nl](http://rijksoverheid.nl) staan convenanten in het alfabetisch geordende lijstje documenten en publicaties tussen ambtsberichten, besluiten, circulaires, regelingen, richtlijnen, vergunningen en wetsvoorstellen. Mijn negatieve conclusie over de toepasbaarheid van convenanten door de beperkte naleving is voor zover ik weet in later onderzoek naar convenanten overeind gebleven. Inmiddels is duidelijk wat er wel en niet van mag worden verwacht. Al het onderzoek dat in de jaren negentig naar dit toen nieuwe fenomeen is uitgevoerd heeft hieraan een belangrijke bijdrage geleverd.

# Samenwerken via de Gemeenschappelijke Regeling

Jan van Selm

*Eén van de bestuurskundige onderwerpen waar Michiel Herweijer altijd een bijzondere belangstelling voor heeft gehad is het samenwerken tussen overheden, met name in de juridische vorm van een Gemeenschappelijke Regeling. Dat was al zo in 1987, toen Michiel binnen de toenmalige vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rechtenfaculteit de functie vervulde van secretaris van het SBN (Samenwerkingsverband Bestuurswetenschappen Noorden des lands) – en ik als 26-jarige student Juridische Bestuurswetenschappen zijn student-assistent mocht zijn. Dat bleek nog steeds zo te zijn toen wij in 2009 elkaar opnieuw troffen vanwege mijn aanstelling als directeur van een in Groningen en Drenthe fungerende Gemeenschappelijke Regeling (GR): het Openbaar Vervoer-bureau Groningen Drenthe (kortweg OV-bureau). Michiel was toen nog steeds werkzaam bij Bestuursrecht en Bestuurskunde. En inmiddels is hij zoals bekend inmiddels zelf ook directeur van een GR: de Noordelijke Rekenkamer.*

## 1. Inleiding

In mijn bijdrage aan deze afscheidsbundel ga ik in op een aantal eigenheden die ik tegenkom werkend in een Gemeenschappelijke Regeling, hetzij in de dagelijkse praktijk, hetzij in mijn contacten met collega's van andere Gemeenschappelijke Regelingen. Achtereenvolgens ga ik in op:

- De keuze voor samenwerken en voor de vorm van de Gemeenschappelijke Regeling;
- Gemeenschappelijke Regelingen en hun onderlinge verschillen;
- Aandachtspunten die in alle Regelingen terugkomen.

Daarbij gebruik ik naast het wettelijk perspectief (Wet Gemeenschappelijke Regelingen) vooral ook het perspectief van de verschillende 'actoren' die zich binnen en rondom de GR bevinden: de klanten/afnemers van de producten, de 'moederorganisaties', de GR-bestuurders en de ambtelijke organisatie van de Regeling. Het OV-bureau (de Gemeenschappelijke Regeling 'Openbaar Lichaam Openbaar Vervoerbureau Groningen Drenthe', operationeel geworden in 2005) dient bij dit geheel hier en daar als illustratie. Overigens heeft mijn bijdrage aan deze bundel geen enkele wetenschappelijke pretentie, er is geen wetenschappelijk onderzoek aan vooraf gegaan.

## 2. De wenselijkheid van de samenwerking in een Gemeenschappelijke Regeling

### *De aanloop naar de samenwerking*

Geen enkele samenwerkingsvorm tussen overheden komt zomaar tot stand. Er is altijd een reden, een wens van verschillende overheidsorganisaties die elk voor zich iets willen bereiken. En het er vervolgens met elkaar over eens worden dat ze hun eigen beoogde doel het best kunnen bereiken door samenwerking. Vaak gaat het dan om schaalvoordelen door samenwerking: efficiency, kwaliteitswinst door specialisatiemogelijkheden etc. Regelmatig ook wordt dit beoogde voordeel aangevuld met andere inzichten. Bijvoorbeeld wordt dan nagestreefd dat bepaalde 'doe-taken' gemakkelijker bedrijfsmatig kunnen worden opgepakt met een enigszins op afstand functionerende organisatie. En soms ook wordt via samenwerking een krachtiger (want gebundelde) uitstraling gezocht naar een externe partij, bijvoorbeeld een provincie of de rijksoverheid.

Als de 'waarom-samenwerken-vraag' voldoende bevestigend is beantwoord door alle partijen die willen gaan samenwerken (daarmee de moederorganisaties geworden) ontstaat de vraag wat dan de meest geschikte vorm van samenwerking is (de 'hoe-samenwerken-vraag'). Een ruim scala aan vormen van samenwerking is dan mogelijk. Het onderstaande rijtje schreef ik in 5 minuten op en iemand als Michiel Herweijer zou in nog eens 5 minuten deze lijst vermoedelijk meer dan kunnen verdubbelen of tenminste verfijnen:

- Samenwerken in een projectorganisatie;
- Samenwerken in een Gemeenschappelijke Regeling;
- Samenwerken in een vereniging, stichting of BV;
- Samenwerking door een dienst van de ene organisatie de betreffende taak ook te laten uitvoeren voor de andere organisatie;
- Samenwerken in een shared-service-organisatie;
- Samenwerken in een organisatie die de rechtspersoonlijkheid van een van de moederorganisaties benut om te opereren.

Uit verschillende gesprekken hierover is bij mij de indruk ontstaan dat de 'hoe-samenwerken-vraag' in de praktijk vaak minder aandacht krijgt dan de eerste 'waarom-samenwerken-vraag'. Men is 'er bestuurlijk uit' en beschouwt de te kiezen vorm vooral als een juridisch-technische opgave – die voortvarend geregeld dient te worden. Elke mogelijke vorm van samenwerken heeft echter zo zijn eigenheden en voor- en nadelen in bepaalde situaties. Nauwkeurig en doordacht kiezen van de best passende vorm van samenwerken kan in praktijk veel betekenen voor de samenwerking, juist ook op de langere termijn.

### *De groei van een samenwerkingsvorm*

Interessanter nog dan de fase van vorming van een samenwerkingsverband vind ik de groei naar volwassenheid en de volwassenheidsfase van de uiteindelijk gekozen vorm van samenwerken. Die is vermoed ik meestal vijf tot tien jaar na de start van

een samenwerkingsverband bereikt, ongeveer via het doorlopen van de volgende 'groeifasen':

1. Bij de start is de samenwerkingsvorm door alle betrokkenen bewust gewenst, iedereen is doelgericht, de moederorganisaties werken bestuurlijk en ambtelijk actief mee, gevoel van samen;
2. Na enige tijd komt de samenwerkingsvorm meer op afstand, gevoel van samen vermindert sluipenderwijs;
3. Na verloop van tijd is bij veel van de bij de GR betrokkenen 'vergeten' wat de ontstaansgeschiedenis ook weer was (alsmede doel- en vormkeuze);
4. De samenwerkingsorganisatie zelf krijgt ondertussen meer vakkennis en know-how en ook meer en meer de behoefte een 'eigen identiteit' te ontwikkelen, vooral het ambtelijk gedeelte van de organisatievorm;
5. Het ambtelijk gedeelte van de samenwerkingsorganisatie wordt dan langzamerhand een eigen organisatie die zichzelf deskundig en professioneel acht in haar taak (en door de buitenwereld ook zo wordt gezien), en die taak ook min of meer als een soort 'eigendom' beschouwt;
6. De moederorganisaties (bestuurlijk – vaak nieuwe colleges en bestuurders – en ambtelijk) voelen dit ook en dat leidt bij hen enerzijds tot tevredenheid over de prestaties van hun samenwerkingsproduct, maar anderzijds soms ook tot vragen als: is dit de gewenste ontwikkeling geweest?, en een gevoel van gedwongen afhankelijkheid: hoe zouden we de taak dan anders moeten doen – stel dat we dit toch niet meer de ideale vorm vinden?

Dit soort processen is voorspelbaar en bijna natuurlijk, zodat het zaak is hiermee bij de vorming van de GR (of welke vorm van duurzame samenwerking dan ook) al rekening te houden – en dat lopende de levensduur van de samenwerkingsvorm ook voortdurend te blijven doen, opdat kwaliteiten en verworvenheden niet doorslaan naar valkuilen en ongewenste situaties.

#### *De keuze voor de Gemeenschappelijke Regeling*

De keuze voor een GR wordt naar mijn gevoel vooral gemaakt in situaties waar sprake is van een doorlopende taak (waardoor een projectorganisatie dus niet geschikt is) en waar een verzelfstandiging van de taak in de vorm van een private rechtsvorm als te ver weg voelt, bijvoorbeeld omdat de taak waarin samengewerkt gaat worden toch ook nauw samenhangt met andere gemeentelijke of provinciale taakvelden. Of omdat wettelijke eisen aan de onderhavige taak een private samenwerking onmogelijk maken.

In 2004 hebben Groningen, Groningen en Drenthe besloten tot samenwerking op het gebied van het openbaar busvervoer, zowel voor wat betreft de beleidsvorming als ook de opdrachtgeverstaak om OV-concessies aan te besteden, te verlenen en te beheren. Redenen hiervoor waren samenhang van het gebied (één vervoergebied, met name in de grote regio rondom Groningen-Stad) en creëren van voldoende organisatiemassa voor professionele functievervulling. De specifieke keuze voor een Gemeenschappelijke Regeling kwam daarbij voort uit de noodzaak van een rechts-

persoonlijkheid en de wens om de beleidsmatige samenhang tussen deze taak en aanverwante taakvelden, zoals die bij de moederorganisaties worden uitgevoerd, in stand te houden – ook in politiek-bestuurlijk opzicht. En de moederorganisaties beoogden ook om de meer specialistische doe-elementen in het opdrachtgeverschap op zekere afstand van de directe politiek-bestuurlijke arena uit te kunnen voeren. Een private vorm was niet aan de orde: de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) schrijft voor dat een (provinciale of regionale) overheid dient aan te besteden om tot concessieverlening te komen, dus bij een private vormgeving zou het OV-bureau vermoedelijk zelf onderwerp van aanbesteding zijn geworden.

### 3. Gemeenschappelijke Regelingen verschillen stuk voor stuk ....

De tijd dat de rijksoverheid de bundeling en integratie van Gemeenschappelijke Regelingen nastreefde om zo het zogenoemde 'Regionaal Gat' in te vullen ligt inmiddels voor de noordelijke provincies ver achter ons. Ik heb geen idee hoeveel Gemeenschappelijke Regelingen Nederland op dit moment kent en hoeveel werknemers in dienst zijn van deze Gemeenschappelijke Regelingen. Ook voor Groningen en Drenthe ontbreekt mij dat overzicht. Duidelijk is mij wel dat het er veel meer zijn dan je zou verwachten, ik vermoed dat alleen in Groningen en Drenthe moeiteloos 50 of meer Gemeenschappelijke Regelingen te vinden zijn. In veel gevallen gaat het om ook voor het 'publiek' vrij zichtbare organisaties (zoals GGD, GGZ, Hulpverleningsdiensten, GKB, SNN, Noordelijke Rekenkamer, EMCO, OV-bureau), waarbij ditzelfde publiek er overigens meestal geen idee van heeft hoe en in welke rechtsvorm de betreffende organisatie wordt bestuurd.

Hoewel ze allemaal dezelfde rechtsvorm hebben is de ene GR de andere niet. Uiteraard zie je verschillen in taakveld waarbij elk taakveld zijn eigen (mate van) politieke, maatschappelijke en vakinhoudelijke dynamiek heeft. Ook zijn verschillen in (aantal) samenwerkingspartners vanzelfsprekend. Verder zijn veel Regelingen vooral gericht op een uitvoeringstaak, maar sommige andere veel meer op afstemming tussen de samenwerkende partners. Dat is ook in veel vormen mogelijk: de manier waarop besluitvorming in de GR plaatsheeft en hoe de GR wordt gefinancierd. Al met al zou een overzicht van alle verschijningsvormen van Gemeenschappelijke Regelingen in Groningen en Drenthe zonder twijfel een bonte verzameling aan organisaties opleveren, die overigens elk voor zich een relevante maatschappelijke taak professioneel invullen.

Het OV-bureau heeft als onderscheidende kenmerken bijvoorbeeld:

- Het feit dat het OV-bureau een GR tussen twee provincies (Groningen, Drenthe) en één gemeente (Groningen) betreft;
- Het hoge politiek-maatschappelijke profiel van het taakveld openbaar vervoer, en ook de vele eindgebruikers: ongeveer 100.000 reizigers per dag;
- Het feit dat een wettelijke provinciale taak aan de GR is overgedragen: het OV-autoriteitschap of concessiegeverschap, nodig om aanbestedingen volgens de Wp2000 uit te mogen voeren;

- Het uiteindelijke product wordt door een concessiehouder (een opdrachtnemende vervoerder) aan de klant (de OV-reiziger) aangeboden, de concessiegever (OV-bureau) mag dit geven de Wp2000 niet zelf doen;
- De keuze voor unanieme bestuurlijke besluitvorming op alle essentiële besluiten van de Regeling;
- De keuze voor een financieringsvorm waarbij enerzijds een doeluitkering vanuit het rijk (BDU verkeer en vervoer) vanuit de beide deelnemende provincies deels wordt doorgegeven aan het OV-bureau, en anderzijds het OV-bureau wordt gevoed vanuit de reizigersinkomsten voor OV – met als betaalmogelijkheden de OV-chipkaart, eurokaartjes en andere specifieke regionale kaartsoorten en allerlei abonnementsvormen.

#### 4. Gemeenschappelijke Regelingen hebben veel vraagstukken gemeen ...

Naast de eigenheid van elke GR blijken Gemeenschappelijke Regelingen echter vooral ook voor veel vergelijkbare vraagstukken te staan. Dit vloeit mede voort vanuit wettelijke vormvoorschriften, maar zeker ook vanuit het organisatiekundig perspectief zoals boven aangestipt (de positionering en de groeifasen van een GR).

##### *Geen Regeling zonder moederorganisaties*

Hoe je het ook wendt of keert, het enige bestaansrecht dat een Gemeenschappelijke Regeling heeft is gelegen in zijn moederorganisaties, de overheidsorganisaties die voor de samenwerking hebben gekozen. Vanuit hun perspectief is de GR een instrument. Het blijft meestal impliciet, maar moederorganisaties bezien een GR waar zij in deelnemen uiteindelijk vanuit de volgende vragen:

- Levert de GR het door mij gewenste product?
- Welke omvang heeft mijn eigen bijdrage aan de GR en vind ik dat acceptabel? en
- Welke risico's (bestuurlijk, financieel) loop ik, vind ik die acceptabel, en kan ik ze – als ze optreden – 'handelen'?

Zoals eerder geschetst heeft iedereen dit in de startfase van de GR allemaal goed in beeld. Maar waar de GR in de loop van de jaren 'naar het publiek' steeds zichtbaarder wordt, kan de zichtbaarheid vanuit de moederorganisaties juist meer en meer afnemen. Ik ben ervan overtuigd dat elke GR voortdurend moet waken voor een (relatief) isolement ten opzichte van de moederorganisaties (tenzij de GR dit uitdrukkelijk en doorlopend wenst, en zelfs dan ....). Tevens dienen in beeld zijnde of komende weef fouten in de gekozen organisatievorm bij voorkeur preventief 'bestuurbaar en managebaar' gehouden te worden. En ik ben er ook van overtuigd dat Gemeenschappelijke Regelingen in hun ambities moeten blijven aansluiten bij de ambities van de moederorganisaties, geen grote eigen ambities moeten gaan nastreven, hoewel dat soms professioneel gezien zeer aan de orde kan zijn. Zonder deze 'zelfdiscipline' ontstaat vroeg of laat de situatie uit dat de samenwerkingsorganisatie verliest aan 'populariteit' bij haar bestuurders/eigenaren, zeker ook als er zaken blijken te spelen die niemand heeft gewenst of voorzien. Met name opvolgende bestuurders bij de moederorganisaties kunnen niet altijd direct doorzien waarom destijds voor samenwerking is gekozen en waarom in de gekozen vorm. Maar zij worden soms wel met con-



sequenties van die samenwerkingsvorm en het gekozen bedrijfsmodel geconfronteerd. Met name in tijden dat er dingen 'spelen'.

Wat betreft de moederorganisaties van het OV-bureau brengt het taakveld van het OV-bureau eigenlijk vanzelf met zich mee dat de relatie met haar moederorganisaties – Groningen, Drenthe, Groningen – nauw is en zal blijven. Er zijn immers voortdurende relaties tussen OV per bus en spoorse OV-ontwikkelingen, stedelijke bereikbaarheid, ontsluiting landelijk gebied, economische ontwikkeling, scholing, recreatieve ontwikkeling, en ook meer specifieke regionale prioriteiten als krimpmanagement, Healthy Aging en Energy Valley. De huidige financiële situatie van het OV-bureau maakt overigens – zeven jaar na de instelling van het OV-bureau – bezinning over doelbereiking, de gekozen financiële systematiek en het bedrijfsmodel en daarbij behorende risico-acceptatie van de moederorganisaties actueel.

#### *Bestuur van de Regeling*

Het bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling vormt de belangrijkste verbinding tussen de moederorganisaties en de Gemeenschappelijke Regeling. Wettelijk kent elke GR een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB). Elke GR kent daarom vergelijkbare vraagstukken rond de invulling daarvan. Bij grote Regelingen met veel deelnemende partners levert vaak een deel van de partners de leden van het DB en hebben alle moederorganisaties vertegenwoordigers in het AB.

In het OV-bureau is gekozen voor de variant dat bestuurders vanuit alle drie de moederorganisaties zitting hebben in het AB (drie bestuurders vanuit elk bestuurscollege) en in het DB (één van de drie bestuurders uit het AB, in praktijk de portefeuillehouder verkeer en vervoer). Bijzondere situaties daargelaten betekent deze structuur in de praktijk dat de AB-leden relatief veel bestuurswerk aan het DB laten. Daar staat tegenover dat de AB-leden wel weer regelmatig via besprekingsstukken in de betreffende bestuurscolleges worden betrokken bij het bestuur van de GR.

In het bestuur van de GR dienen ook eventuele belangen- en meningsverschillen tussen de verschillende deelnemende moederorganisaties tot een oplossing te worden gebracht, waarbij zeker ook één van de voortdurende aandachtspunten is dat de afzonderlijke moederorganisaties voortdurend het idee houden dat er een voldoende mate van evenredigheid opgesloten ligt in de mate waarin de uitgevoerde taken bijdragen aan hun doelen en eventuele risico's dienen worden gedeeld. Ik vermoed dat dit bij Regelingen met een beperkt aantal moederorganisaties (zoals het OV-bureau) gemakkelijker te besturen is dan bij Regelingen met grotere aantallen bestuurlijke partijen.

Overigens denk ik dat in elke Gemeenschappelijke Regeling de rolinvulling van de voorzitter van groot belang is voor het bestuurlijk functioneren van de Gemeenschappelijke Regeling en de waardering daarvoor vanuit de moederorganisaties.

*Samenspel tussen bestuur en ambtelijke dienst van een GR*

Evenzeer van cruciaal in het functioneren van elke GR is het samenspel tussen het bestuur (met name: de voorzitter) en de secretaris-directeur van de Gemeenschappelijke Regeling. Elke secretaris-directeur dient zorg te dragen voor voldoende afstemming met zijn of haar bestuur, op alle denkbare niveaus, dus van strategische vraagstukken tot informatieverstrekking over politiek-bestuurlijke actualiteit en valkuilen, alsmede uitvoeringsvraagstukken en mogelijk optredende risico's. Hij of zij moet daartoe voldoende bestuurlijk sensitief en netwerkvaardig zijn om te kunnen opereren in het brede bestuurlijke veld dat de GR omringt. Tegelijkertijd dient de taakverdeling tussen bestuur en directeur bij alle betrokkenen voldoende duidelijk te zijn, qua werkmandaten, maar ook bijvoorbeeld als het gaat om publieke woordvoering.

Voor mij wel verrassend was bij mijn aantreden dat er geen nationaal opererende organisatie is waarin voorzitters en/of directeuren van Gemeenschappelijke Regelingen zich hebben verenigd en ervaringen en know-how kunnen uitwisselen, waar dit bijvoorbeeld bij gemeenten en provincies wel het geval is.

*De ambtelijke organisatie*

In uitvoerende zin vormt de ambtelijke organisatie het werkend deel van de Gemeenschappelijke Regeling. Binnen alle ambtelijke organisaties van Regelingen bestaat veel ambtelijke en professionele deskundigheid, waarbij ik vermoed dat de arbeidsmobiliteit onder medewerkers van een GR relatief lager ligt dan bij moederorganisaties als gemeenten en provincies. Ik ken geen voorbeelden van situaties waarbij de GR-medewerkers 'moedoen' in mobiliteitsprogramma's van bijvoorbeeld één van de moederorganisaties.

Voor het personeel van de rechtsvorm GR bestaat geen aparte CAO, meestal wordt ervoor gekozen de CAO en arbeidsvoorwaarden van één van de moederorganisaties ook van toepassing te verklaren op de GR. Soms leidt dit overigens wel tot niet zomaar oplosbare vraagstukken op het gebied van functiewaardering, omdat het type werkzaamheden zoals dat binnen de GR plaatsheeft niet altijd direct vergelijkbaar is met de gewaardeerde werkzaamheden binnen de moederorganisatie.

In het geval van het OV-bureau zijn CAO en arbeidsvoorwaarden van de provincie Drenthe van toepassing. Gegeven het takenpakket van het OV-bureau (vooral beleidsmatig en opdrachtgeverschap, ongeveer 18 werknemers, daarmee een kleine Gemeenschappelijke Regeling) sluit dit ook qua functiewaardering goed aan.

Ook iets waar alle Gemeenschappelijke Regelingen wettelijk mee te maken hebben is dat zij hun begroting vóór 1 juli van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar dienen vast te stellen (AB-besluit) en beschikbaar te stellen aan het ministerie van Binnenlandse Zaken. Dit impliceert dat begrotingen per definitie vroegtijdig voorbereid dienen te worden. Er kan aldus niet worden gewacht op de vaststelling van de begroting van de moederorganisaties voor hetzelfde begrotingsjaar. En ook actuele taak- en marktontwikkelingen kunnen vragen om (al dan niet formeel door te voeren)

begrotingsaanpassingen nog voorafgaand aan of lopende het onderhavige begrotingsjaar. Betrokkenen (moederorganisaties, GR-bestuurders en GR-dienst) beschouwen dit in het algemeen als een last, waaraan overigens niet valt te ontkomen.

Bij het OV-bureau speelt dit zeker ook. Binnen het OV-bureau gaan grote geldsommen om (€100 miljoen op jaarbasis) waarbij de beschikbaar komende middelen, reizigersinkomsten en uitgaven zich voor een begrotingsjaar zich bijna een jaar tevoren (en zelfs ook lopende het jaar en – in verband met nacalculaties – tot ver in het jaar na het begrotingsjaar) zeer moeilijk nauwkeurig laten prognotiseren.

#### *Eindgebruiker/klant*

In de meeste gevallen is een burger of organisatie afnemer van het uiteindelijke eindproduct van de GR. De naamsbekendheid van de Regeling is daarom vaak ook behoorlijk groot, zeker bij de uiteindelijke afnemers. En tegelijkertijd hebben diezelfde eindgebruikers meestal geen enkel beeld bij de rechtsvorm waarin de bekend geachte productie-organisatie opereert, en de manier waarop de inbreng van de klant daarbij is georganiseerd. Zo lang de geboden producten voldoen aan de wensen en verwachtingen (en dit is in veruit de meerderheid van de gevallen aan de orde) is dit geen probleem: de vraag komt niet op tafel.

Dit wordt echter anders als een klant ontevreden is of wordt, en vervolgens tracht in contact te treden met de betreffende organisatie om de ontevredenheid weg te nemen, en zich daartoe ook wil verdiepen in de organisatievorm: met wat voor organisatie heb ik eigenlijk te maken en hoe loopt de besluitvorming daarin? Dat blijkt dan complex. Meer dan eens zoeken ontevreden eindgebruikers (zich dan ook zeer bewust van de indirecte democratie van de GR) hun weg door het hele spectrum van blijkbaar aanwezige mogelijkheden: ambtelijke dienst, bestuur (DB/AB), bestuurscolleges van de moederorganisaties en de daarbij behorende volksvertegenwoordigers.

Bij het OV-bureau ligt dit nog weer een slag complexer, omdat het uiteindelijk de concessiehouders zijn (thans vooral Qbuzz) die het vervoer aan de reiziger aanbieden. Daar komen dan ook de eerstelijnsklachten terecht. Bij de jaarlijkse wijzigingen van de dienstregeling regelt de Wp2000 de consumenteninbreng: verplichte advisering door de provinciale Consumentenplatforms. De besluitvorming over een dienstregeling per december dient echter nog in de zomer daaraan voorafgaand afgerond te zijn door het DB van het OV-bureau. De doorvertaling van dienstregeling op papier naar de uitvoering op straat is namelijk een veelomvattend en complex proces. Maar ditzelfde feit maakt dat reizigers of instellingen soms in een naar hun gevoel te laat stadium zich bewust worden van wijzigingen, die dan geen verandering meer kunnen ondergaan. Dit feit leidt met enige regelmaat ook weer tot politiek-bestuurlijke vragen – waarmee de cirkel naar de moederorganisaties weer helemaal rond is!

## 5. Tenslotte

Michiel Herweijer heeft terecht al lang veel belangstelling voor bestuurlijke samenwerking in de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling. Het zijn er veel meer dan iedereen zich realiseert, en het zijn absoluut interessante organisaties, die op veel maatschappelijke terreinen een omvangrijke beleidsmatige en uitvoerende rol vervullen, en waarin zich tal van specifieke vraagstukken voordoen. Ik zou het toejuichen als deze belangstelling voor Gemeenschappelijke Regelingen ook na het vertrek van Michiel bij de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde behouden blijft om de inzichten in dezen verder te verdiepen en verspreiden.



# Enkelvoudig of thematisch?

## De thematische wetsevaluatie wilsonbekwaamheid en vertegenwoordiging

Heinrich Winter

### 1. Inleiding

Michiel Herweijer is een liefhebber van duidelijke titels. Vaak met een binair, tweetallig element. Twee van zijn publicaties over de WAO, 'groei en krimp in de WAO'<sup>1</sup> en 'expansie en contractie in de WAO', illustreren dat nog het best. Die gewoonte nam ik – uiteraard onder zijn invloed – al snel over. Zo verschenen van mijn hand onder meer 'Beleid of incident?'<sup>2</sup>, maar nog veelzeggender, 'Evaluatie van wetgeving. Terugblik en perspectief'.<sup>3</sup> Achter die titels ligt een gedeelde passie, die voor evaluatie, liefst van wetgeving. Wetsevaluatie was het proefschrift waarop Michiel in 1985 promoveerde<sup>4</sup> en met dat onderwerp zijn we vervolgens samen een heel eind opgetrokken.

Ik heb veel geleerd van Michiel. Als promotor was hij zeer stimulerend. Soms bijna té. Want de jonge hoogleraar was ambitieus en wilde geen gelegenheid voorbij laten gaan zijn ideeën over te brengen. Ik heb een aantal concept-hoofdstukken bewaard, die aan mijn proefschrift ten grondslag liggen. Alleen al vanwege de uitvoerige commentaren van Michiel in de kantlijn, tussen de regels en op de achterkant, zijn ze de moeite waard. Tekstkritiek, literatuursuggesties, bruikbare adviezen, soms ook een minder eenvoudig te volgen redenering. Hij leerde me over de *casestudy* benadering van Yin, het *garbage can model* van Cohen, March & Olsen en over de *policy windows* van Kingdon. Maar hij leerde me bovenal hoe leuk het is om ideeën te ontwikkelen en daarover te schrijven. Evaluatie van wetgeving was daarvoor een interessant terrein van studie. Ook een lastig onderzoeksveld, zeker gelet op de ambitie die wij ons gesteld hadden om onderzoek te doen naar het gebruik en de doorwerking van wetsevaluaties. Lastig zeker ook vanwege de discussies die hij en die andere Michiel – Scheltema – daarover in mijn bijzijn voerden. De jonge onderzoeker raakte daarbij wel eens het spoor bijster. Maar ik denk er nog altijd met veel genoegen aan terug.

---

<sup>1</sup> M. Herweijer, *Groei en krimp in de WAO*, in: *Beleidswetenschap*, 1987/1, p. 37-59.

<sup>2</sup> H.B. Winter, *Beleid of incident? Verslag van een studieconferentie over evaluatie van wetgeving*, Groningen: 1989.

<sup>3</sup> H.B. Winter, M. Scheltema & M. Herweijer, *Evaluatie van wetgeving. Terugblik en perspectief*, Kluwer, Deventer: 1990.

<sup>4</sup> Stelling 5 bij zijn proefschrift, 'Evaluaties van beleidsevaluatie en de Arbeidsongeschiktheidsverzekering', luidt: "Beleidsevaluatie is de vroedvrouw van beleidsverandering: in de expansiefase stimuleert zij beleidsexperimenten; in de contractiefase bevordert zij beleidsbeëindiging".

Michiel heeft me enorm geholpen met het verbeteren van mijn schrijfvaardigheid. Hij las elke zin en vond daar meestal ook wat van. Hij is erg precies, en zou wat dat betreft ook een goede jurist kunnen zijn. Maar, hij houdt ook van fris en ongecompliceerd schrijven. Voel je vrij om van alles te beweren, maar onderbouw het wel.

Met veel genoegen denk ik ook aan het onderwerp van het proefschrift, dat onder zijn leiding tot stand kwam en dat me zoveel heeft gebracht. Niet alleen is de combinatie van empirisch en juridisch onderzoek – in essentie volgens mij nog steeds de kern van evaluatie van wetgeving – uitdagend, die combinatie heeft me naar een buitengewoon breed terrein van onderzoek geleid. Immers, als je de methoden goed kunt toepassen, kun je dat in beginsel overal doen. Ik *evolueerde* van de evaluatie van de Woningwet, naar die van de Titelwet voor architecten<sup>5</sup>, de Embryowet<sup>6</sup> en het Tijdelijk huisverbod.<sup>7</sup> En dat is nog maar een beknopte opsomming. Bij sommige van die wetsevaluaties werkte ik intensief samen met Michiel Herweijer, zoals bij de evaluatie van de Wet bescherming persoonsgegevens<sup>8</sup> en de evaluatie van de Wet Intern klachtrecht, titel 9.1 van de Awb.<sup>9</sup>

Hoewel ik me de afgelopen jaren ook intensief met toezicht en (rechts)handhaving bezig houd, is wetsevaluatie nooit ver weg. In mijn proefschrift deed ik onder meer voorstellen voor de ontwikkeling van een beleid voor evaluatie van wetgeving.<sup>10</sup> Eén van de elementen daarvan zou het uitvoeren van syntheses van reeds afgesloten wetsevaluaties moeten zijn. Op die manier kunnen conclusies uit individuele wetsevaluaties worden doordacht op hun consequenties voor de wetgeving als geheel. Dergelijke syntheses zouden bijvoorbeeld een bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van een algemene instrumentenleer of een theorie over de werking van instituties. Een ander element van zo'n beleid zou volgens mijn proefschrift kunnen bestaan uit het leggen van thematische accenten bij wetsevaluaties, bijvoorbeeld door de werking te bestuderen van een bepaald instrument, zoals een klachtenprocedure of een bestuursrechtelijk handavingsmiddel, dat in meerdere wetten voorkomt.<sup>11</sup> Recent voerde ik zo'n thematische wetsevaluatie uit, bij mijn weten de eer-

<sup>5</sup> H. Priemus, F.M. Meijer, H.J. Visscher, S.V. Grouwstra, D.A. Lubach, J.L. Boxum & H.B. Winter, *Architect en Titelwet*, Uitgever 010, Rotterdam: 2001.

<sup>6</sup> E.T.M. Olsthoorn-Heim, G.M.W.R. de Wert, H.B. Winter, Th.A.M. te Braake, M.J. Heine-man, A. Middelkamp, C.J. Nierse, *Evaluatie Embryowet*, ZonMw, Reeks evaluatie regelgeving: deel 20, Den Haag: 2006.

<sup>7</sup> M.J. Schol, J. Nagtegaal, A. Sibma, F.W. Visser, J.G. Brouwer & H.B. Winter, *Rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten. Een verkennend onderzoek*, Reeks rapporten vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde: deel 5, Groningen: 2011.

<sup>8</sup> H.B. Winter, P.O. de Jong, A. Sibma, F.W. Visser, M. Herweijer, A.M. Klingenberg & H. Prakken, *Wat niet weet, wat niet deert. Een evaluatieonderzoek naar de werking van de Wet bescherming persoonsgegevens in de praktijk*, BJU, Den Haag: 2009.

<sup>9</sup> H.B. Winter, A. Middelkamp & M. Herweijer, *Klagen bij bestuursorganen. Evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door bestuursorganen*, BJU, Den Haag: 2007.

<sup>10</sup> H.B. Winter, *Evaluatie in het wetgevingsforum*. 1996: p. 335.

<sup>11</sup> Zie ook: H.B. Winter & C.M. Klein Haarhus, *Wetsoverstijgende evaluaties*, in: *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, 2007/8, p. 620-626.

ste in Nederland. Hierna bespreek ik de uitkomsten van die thematische wetsevaluatie.

## 2. Thematische wetsevaluatie wilsonbekwaamheid: de vraag

In verschillende wettelijke regelingen spelen de begrippen wilsonbekwaamheid en vertegenwoordiging van meerderjarige, wilsonbekwame patiënten en cliënten een belangrijke rol. Het gaat er daarbij om te voorzien in het waarborgen van ruimte voor zelfbeschikking waar dat mogelijk is en het bieden van bescherming waar dat nodig is, in een op de persoon toegesneden wijze. Centraal in het wettelijk kader staat de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO), maar er zijn daarnaast regelingen voor specifieke sectoren, zoals de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz). Wanneer iemand wilsonbekwaam is, zal een ander voor hem moeten beslissen over behandeling, onderzoek en verzorging. In bepaalde gevallen kan verzet door de wilsonbekwame worden overruled. Wilsonbekwaamheid is in uiteenlopende zorgsectoren van belang en vormt daardoor voor de hulpverlener een belangrijk concept. Daarbij is het van groot belang hoe de vertegenwoordiging is geregeld. Doordat er verschillende wetten van toepassing zijn, is het voor hulpverleners niet altijd duidelijk hoe zij de wilsonbekwaamheid moeten vaststellen en hoe het overleg met de vertegenwoordiger ingevuld moet worden.

Ik belicht hierna de resultaten van de thematische wetsevaluatie naar wilsonbekwaamheid en vertegenwoordiging, waarbij ik in 2009-2011 betrokken was.<sup>12</sup> Centraal in het onderzoek staat de volgende vraag:

*Hoe is de positie van meerderjarige wilsonbekwamen (en plaatsvervangende besluitvorming) geregeld in de relevante wetgeving, hoe werken die regelingen (mede in onderling verband) in de praktijk, welke lacunes/knelpunten doen zich daarbij voor, en hoe kunnen die worden opgelost?*

Alle wettelijke regelingen zijn in hun onderlinge samenhang geëvalueerd aan de hand van juridische en sociaalwetenschappelijke onderzoeksbevindingen. Belangrijke thema's in het onderzoek zijn de vaststelling van wilsonbekwaamheid, de omgang met vroegere wilsuitingen, de relatie met de vertegenwoordiger en hoe de hulpverlener om moet gaan met verzet, beklag en conflicten. Het onderzoek leidt tot aanbevelingen over wetgeving en zelfregulering, maar ook over de praktijk. Ik ga hierna met name in op de uitkomsten op het punt van de vaststelling van wilsonbekwaamheid en de relatie met de vertegenwoordiger, omdat uit het onderzoek blijkt dat deze onderwerpen de nodige vragen oproepen.

<sup>12</sup> Het onderzoeksrapport is verschenen bij ZonMw in de reeks evaluatie van regelgeving, deel 29: C.P.M. Akerboom, J.C.J. Dute, J.K.M. Gevers, H. Nys, H.B. Winter & N.O.M. Woestenburg, *Thematische wetsevaluatie. Wilsonbekwaamheid en vertegenwoordiging*, Den Haag: augustus 2011. De onderzoekers kregen op 24 november 2011 van ZonMw een 'pa-rel' uitgereikt als blijk van erkenning voor hun werkzaamheden.



### 3. Opzet van de thematische evaluatie

#### *Vier sectoren*

Het empirisch onderzoek is uitgevoerd in vier sectoren: de zorg voor verstandelijk beperkten, de verpleeghuiszorg, de psychiatrie en de intensive care. Voor deze sectoren is gekozen omdat de problematiek van wilsonbekwaamheid binnen deze sectoren van de gezondheidszorg het scherpst naar voren komt en er op deze terreinen uiteenlopende wetgeving bestaat. Er zijn interviews gehouden met 111 hulpverleners en 121 vertegenwoordigers, zie tabel 1.

Tabel 1: Aantal respondenten, verdeeld over vier sectoren

	Vertegenwoordigers	Hulpverleners
Verstandelijk beperkten	44	26
Verpleeghuis	28	32
Psychiatrie	30	27
Intensive Care	19	26
Totaal	121	111

De gemiddelde leeftijd van de hulpverleners en het aantal jaren dat zij in een bepaalde sector werkzaam waren, is weergegeven in tabel 2.

Tabel 2: Leeftijd hulpverleners en ervaringsjaren

	Gemiddelde leeftijd	Gemiddeld aantal jaar ervaring in de sector
Verstandelijk beperkten	50 jaar	19 jaar
Verpleeghuis	49 jaar	16 jaar
Psychiatrie	48 jaar	16 jaar
Intensive Care	38 jaar	6 jaar

#### *Methode van gegevensverzameling*

Er is een vragenlijst opgesteld voor hulpverleners en één voor de vertegenwoordigers. De ontwikkeling van de vragenlijst ging van start met enkele oriënterende gesprekken met hulpverleners en een begeleider van vrijwillige mentoren. Na een commentaarronde, waarbij ook de begeleidingscommissie van het onderzoek input leverde, is vervolgens een aantal proefinterviews gehouden. Dat heeft geleid tot enkele aanpassingen van de vragenlijsten. De gespreksverslagen zijn uitgewerkt in SPSS. Respondenten zijn op verschillende manieren benaderd. In de eerste plaats is een groot aantal belangenorganisaties benaderd. Veel organisaties waren bereid mee te werken en hebben dat gedaan door oproepen te plaatsen op websites, in nieuwsbrieven en tijdschriften. Hulpverleners en vertegenwoordigers zijn daarnaast ook rechtstreeks via de instellingen verzocht aan het onderzoek deel te nemen. Aan de personen die zijn geïnterviewd, werd altijd gevraagd of zij mogelijk andere respondenten kenden. Deze 'sneeuwbalmethode' bleek een redelijk effectieve manier om respondenten te vinden en hen tot medewerking te bewegen. Aan koepelorganisaties is schriftelijk gevraagd de knelpunten in de wetgeving en de toepassing

daarvan in hun sector te belichten. Deze schriftelijke peiling was mede bedoeld om de onderzoeksresultaten te verifiëren.

Ter verdieping van het materiaal zijn de onderzoeksresultaten voorgelegd aan zogenoemde focus-groepen in de sectoren verpleeghuiszorg, psychiatrie en verstandelijk beperkten zorg. Bij elke focusgroep waren vertegenwoordigers en hulpverleners aanwezig. De deelnemers zijn geselecteerd uit de respondenten die geïnterviewd zijn. Daarbij was het streven een afspiegeling te krijgen van kenmerken van hulpverleners en vertegenwoordigers zoals die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. Bedoeling van de focusgroep was een gesprek op gang te brengen tussen hulpverleners en vertegenwoordigers, waarbij zij konden aangeven in hoeverre zij zich in de onderzoeksresultaten herkenden. Ook is gevraagd naar interpretaties en verklaringen. In de sector intensive care zijn de resultaten schriftelijk voorgelegd aan enkele experts, die daarop hebben gereageerd.

Kenmerkend voor evaluatie van wetgeving is de combinatie van empirische en juridische onderzoeksmethoden. In het juridische onderzoek zijn de wettelijke regelingen, de jurisprudentie en de literatuur per regeling geanalyseerd. Zowel de geldende regelingen (de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst, de Wet bijzonder opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, de Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen, de Wet op de orgaandonatie en de Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding) als komende wetgeving (Wet cliëntenrechten zorg, Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg en de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten) zijn op die manier in kaart gebracht. Vervolgens is de wetgeving in onderling verband geanalyseerd. Daarna is in rechtsvergelijkende zin gekeken naar de regels over wilsonbekwaamheid en vertegenwoordiging in drie omliggende landen: België, Engeland en Wales en Duitsland. Ten slotte is ook het internationale recht in de beschouwingen betrokken. De bevindingen uit het juridische deel en het empirische deel zijn in de fase van de synthese op elkaar betrokken. Een en ander heeft geleid tot een groot aantal aanbevelingen, waarover tijdens een *invitational conference* nader van gedachten is gewisseld.

#### 4. Resultaten

##### *Inhoud regelingen*

De uitwerking van de begrippen wilsonbekwaamheid en vertegenwoordiging is in de regelgeving beperkt. Dat geldt allereerst voor de vaststelling van wilsonbekwaamheid (door wie? welke maatstaven? welke procedure?). Het begrip wilsonbekwaamheid wordt als term overigens niet gehanteerd in de regelgeving. Wel wordt gesproken over 'niet in staat zijn tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake'. Hieruit blijkt dat de wilsonbekwaamheid situationeel van aard is; het gaat telkens om de mate waarin een betrokkene bij een voorliggende beslissing zijn belangen voldoende kan wegen. Ook de rechtsbescherming van cliënten en patiënten heeft in de wetgeving (behalve in de Wet Bopz) maar weinig aandacht van de wetgever gehad. De positie van de vertegenwoordiger is uitvoerig geregeld als het gaat om mentor-schap en curatele, maar de andere vertegenwoordigingsvormen, met name die van

de onbenoemde vertegenwoordiger, zijn nauwelijks geregeld (begin en einde van de vertegenwoordiging; reikwijdte van de beslissingen van vertegenwoordigers; conflicten met de vertegenwoordigde of hulpverlener; toezicht op het handelen van de vertegenwoordiger). De Nederlandse regelgeving steekt bleekjes af bij die in andere landen. Al met al roept dat vragen op over de rechtszekerheid van betrokkenen: hulpverleners, vertegenwoordigers en vertegenwoordigden.

Duidelijk is dat informele arrangementen een centrale plaats innemen, de juridisering is minimaal. Dat heeft onmiskenbaar voordelen, maar roept ook vragen op. Die vragen gaan over de mate van rechtszekerheid voor betrokkenen, maar vooral ook over de vraag of de zelfbeschikking van de patiënt voldoende tot zijn recht komt. Is er waar dat nodig is wel sprake van voldoende bescherming? Die vragen over de werking van de wettelijke regelingen in de praktijk, komen in het navolgende aan de orde.

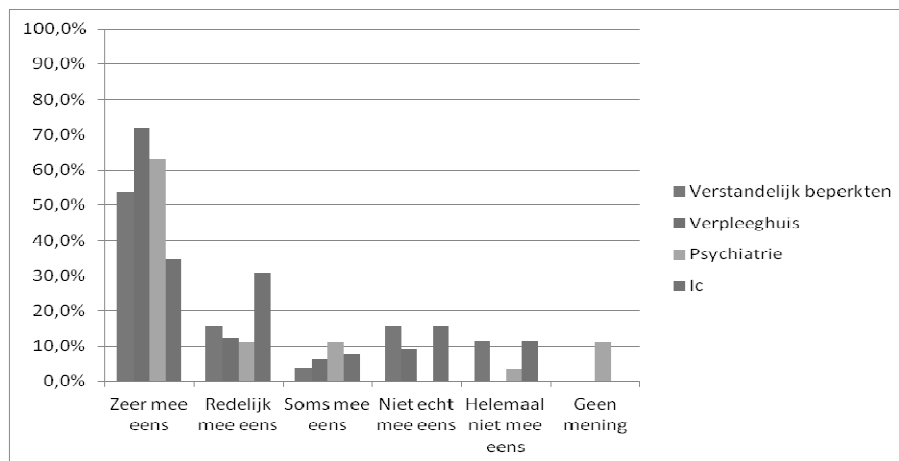
#### *Vaststellen wilsonbekwaamheid*

Een centrale vraag in het onderzoek was in welke situaties in de praktijk in de onderzochte sectoren wilsonbekwaamheid wordt vastgesteld. Uit het onderzoek blijkt dat de meeste hulpverleners daarbij het uitgangspunt kiezen dat dit dient te gebeuren wanneer het gezien de ingrijpendheid van de beslissing nodig is. Dat blijkt ook uit het volgende, typerende citaat:

*"Als het gaat over een redelijk belangrijke beslissing, bijvoorbeeld een operatie die levensreddend van aard is, is dat natuurlijk een andere vraag dan of iemand pudding wil."*

Toch zijn op dat punt wel enkele verschillen waarneembaar tussen de verschillende onderzochte sectoren, zie figuur 1.

Figuur 1: **'Aan wilsbekwaamheid dienen hogere eisen te worden gesteld naarmate de behandeling ingrijpender is'**

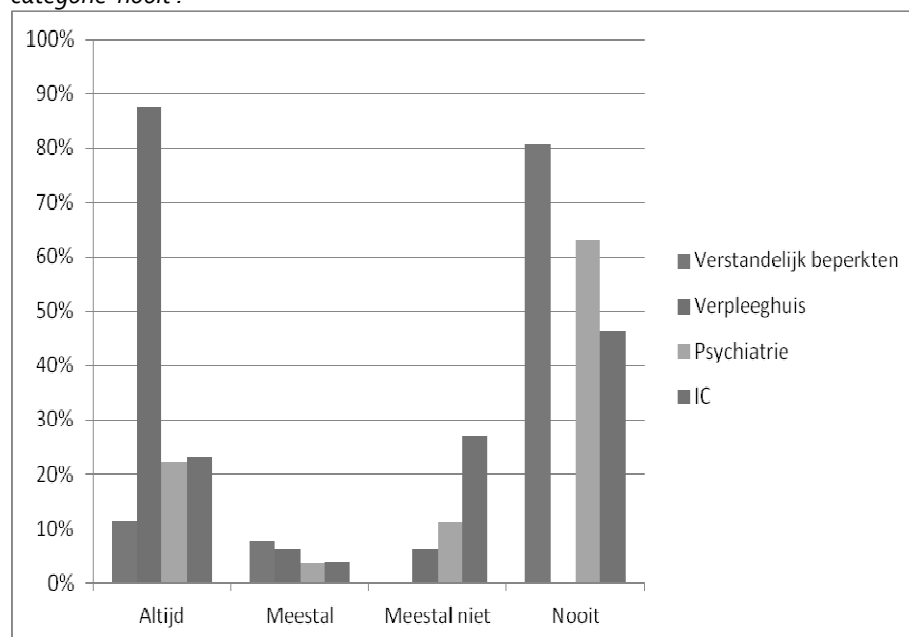


Het kan verstandig zijn om een vertegenwoordiger te betrekken bij de wilsonbekwaamheidsbeslissing. Hij zal in sommige gevallen immers beter kunnen beoordelen dan de hulpverlener of bepaalde keuzes of gedrag in de karakterlijn van de persoon liggen. De huidige wetgeving schrijft dat niet voor. De komende Wet zorg en dwang stelt verplicht dat de vertegenwoordiger betrokken wordt bij de wilsonbekwaamheidsbeslissing (art. 3).

Het is van belang dat de hulpverlener, wanneer wilsonbekwaamheid te verwachten is, tijdig het gesprek aangaat over de wensen rond toekomstige zorg. Deze wensen kunnen uiteindelijk een richtlijn vormen wanneer keuzes dienen te worden gemaakt over behandeling, onderzoek en verzorging wanneer de betrokkene daadwerkelijk wilsonbekwaam is. Ook kunnen, bij dergelijke keuzes, schriftelijke wilsverklaringen een uitkomst bieden. Het betrekken van een schriftelijke wilsverklaring bij een beslissing over zorg zorgt voor doorwerking van het zelfbeschikkingsrecht van de betrokkene en kan er ook voor zorgen, door overleg met de vertegenwoordiger, dat aan het vertegenwoordigerschap meer inhoud wordt gegeven. Uit het onderzoek blijkt dat hulpverleners zeker niet standaard vragen naar schriftelijke wilsverklaringen. Dat is anders in verpleeghuizen. Dat kan verklaard worden doordat in die instellingen tijdens het intakegesprek het instellingsbeleid rond reanimeren wordt besproken; in dat verband komen vaak ook andere wilsverklaringen aan de orde. Zie figuur 2.

Figuur 2: 'Gaaf u na of de betrokkene een schriftelijke wilsverklaring heeft?'

\*In dit figuur is er voor gekozen de antwoordcategorie 'n.v.t.' samen te voegen met de categorie 'nooit'.



#### Taken en bevoegdheden van vertegenwoordigers

Wanneer een betrokkene wilsonbekwaam is ten opzichte van de te nemen beslissing, is het aan de hulpverlener om de wil van de betrokkene te reconstrueren. Een vertegenwoordiger kan hierbij behulpzaam zijn. Wanneer er geen vertegenwoordiger is, zal de hulpverlener op zoek moeten gaan naar een geschikte vertegenwoordiger. Is er geen vertegenwoordiger in de directe familiekring, dan kan bijvoorbeeld een mentor aangesteld worden uit de kennissenkring. De hulpverlener mag niet zelf beslissen voor de betrokkene, tenzij het gaat om een acute situatie.

Onder hulpverleners heerst nog veel onbekendheid over de taken en bevoegdheden van een vertegenwoordiger. Zo veronderstelt een aantal hulpverleners dat een niet door de rechter benoemde vertegenwoordiger minder bevoegdheden heeft dan een wel door de rechter benoemde vertegenwoordiger, de mentor of curator. Dit is echter niet het geval, elke vertegenwoordiger heeft dezelfde bevoegdheden. Voor veel hulpverleners is het onduidelijk wanneer de vertegenwoordiger geïnformeerd dient te worden. De WGBO geeft daarover ook geen duidelijk omschrijving. Het enige wat is opgenomen is dat de vertegenwoordiger bij het uitoefenen van zijn taak de betrokkene zoveel mogelijk moet betrekken bij de beslissingen. Pas als de betrokkene dit helemaal niet meer kan, geeft de vertegenwoordiger plaatsvervangend *informed consent*. Een vertegenwoordiger dient op dat moment in te stemmen met het zorg- of behandelingsplan, treedt op wanneer hij van mening is dat er een andere behandeling nodig is en heeft inzage in het dossier van de betrokkene.

Aan de beslissingen die een vertegenwoordiger mag nemen zijn echter ook grenzen gesteld; de 'hoogstpersoonlijke beslissingen' (bijvoorbeeld een beslissing over euthanasie) mogen nooit door een vertegenwoordiger genomen worden.

Deze onduidelijkheden zorgen ervoor dat er in sommige gevallen een spanningsveld ontstaat wanneer de opvatting van de vertegenwoordiger afwijkt van die van de hulpverlener. Een beroep op goed hulpverlenerschap zal in een dergelijk geval alleen kunnen worden gedaan wanneer er sprake zou kunnen zijn van ernstig nadeel voor de betrokkene. Ernstig nadeel mag niet zomaar aangenomen worden, het moet gaan om ingrijpende consequenties. Dat dit een spanningsveld oplevert, kan worden geïllustreerd met de volgende citaten:

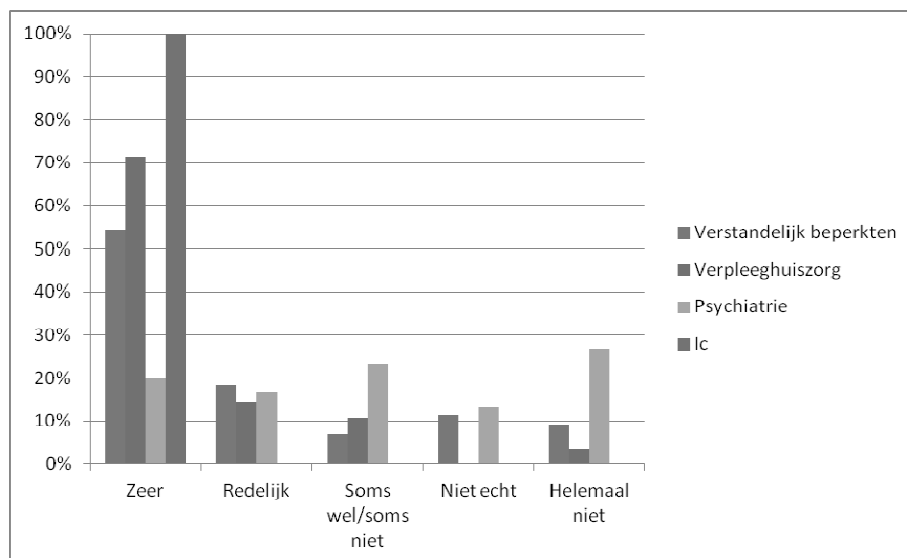
*"Een patiënt had een beroerte gehad. Haar zoon had een ander idee over de behandeling dan ik. Uiteindelijk heb ik gehandeld zoals de zoon dat wilde, want dat kon wel, ik had alleen zelf een ander inzicht" (hulpverlener verpleeghuiszorg)*

*"Een cliënt had een epileptisch insult. De vertegenwoordiger wilde dat er niet werd ingegrepen, maar ik vond dat er moest worden ingegrepen en dus heb ik dat gedaan" (hulpverlener zorg voor verstandelijk beperkten)*

#### Communicatie met de vertegenwoordiger

Vertegenwoordigers voelen zich over het algemeen redelijk goed geïnformeerd door hulpverleners en voldoende betrokken. Dit blijkt uit figuur 3.

Figuur 3: **'Heeft u het gevoel dat hulpverleners u serieus nemen?'**



Opvallend is dat dit het sterkst geldt op de intensive care. Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek dat op de IC weliswaar sprake is van intensief overleg met de familie/vertegenwoordiger, maar nauwelijks van meebeslissen. Blijkbaar is goede communicatie dus van groot belang voor de vraag of een vertegenwoordiger zich serieus genomen voelt. In de psychiatrie voelen vertegenwoordigers zich het minst betrokken. De bijzondere vertrouwensband die de hulpverlener in deze sector heeft met de cliënt maakt dat hij niet snel geneigd is informatie te delen en te overleggen met de vertegenwoordiger. Vertegenwoordigers hebben hierdoor het gevoel dat zij worden buitengesloten en weinig inhoud kunnen geven aan hun rol. Ter vermijding van onduidelijkheid over de communicatie, zowel bij de hulpverlener als bij de vertegenwoordiger, verdient het aanbeveling afspraken te maken over bijvoorbeeld informatievoorziening en de (hoeveelheid) contactmomenten.

#### *Conclusies en advies*

Het onderzoek laat zien dat op het terrein van wilsonbekwaamheid en vertegenwoordiging het onderscheid tussen 'law in the books' en 'law in action' groot is. Hulpverleners spreken bijvoorbeeld over 'contactpersonen' in plaats van over 'vertegenwoordigers'. Dat is niet helemaal onbegrijpelijk aangezien de vertegenwoordiger meer doet dan 'vertegenwoordigen'; hij is vaak ook – en soms eerder – van betekenis als belangenbehartiger en ondersteuner. Ook anderen kunnen die laatste rollen vervullen zonder formeel vertegenwoordiger te zijn in de zin van de wet. Het taalgebruik past ook bij de tendens de verhoudingen niet te formaliseren. Dat de positie en bevoegdheden van de door de wet erkende vertegenwoordigers niet duidelijk zijn voor hulpverleners is wellicht ernstiger. Daarbij laat het onderzoek zien dat er grote verschillen bestaan tussen de sectoren. In de intensive care worden vertegenwoordigers frequenter geïnformeerd, waarschijnlijk vooral ook omdat zij veel aanwezig zijn op de afdeling, maar ook speelt een rol dat het hier om vaak ingrijpende beslissingen gaat die moeten worden genomen. Het frequente overleg betekent echter niet dat de invloed op beslissingen over de behandeling groter is. Vanuit wat wordt gezien als goed hulpverlenerschap neemt de arts beslissingen over het wel of niet voortzetten van de behandeling. Binnen de sectoren verpleeghuiszorg en verstandelijk beperkten lijkt het meebepalen meer inhoud te krijgen. De vertegenwoordiger kan bijvoorbeeld meebeslissen over het zorgplan en oefent daardoor invloed uit op de verzorging en medicijnverstrekking. Maar ook daar worden ingrijpende beslissingen gezien als beslissingen van de arts en niet van de arts en vertegenwoordiger gezamenlijk. De afstand tussen wet en praktijk is het grootst in de psychiatrie: daar vinden vertegenwoordigers dat ze onvoldoende in staat worden gesteld inhoud te geven aan hun rol. Al met al is het wettelijk systeem weinig sturend voor hoe in de praktijk met wilsonbekwaamheid en vertegenwoordiging wordt omgegaan.

Uit het onderzoek blijkt dat er onder hulpverleners nog veel onduidelijkheid bestaat over de onderwerpen. Wilsonbekwaamheid en vertegenwoordiging. Bij wilsonbekwaamheid is het reconstrueren van de wil van de patiënt of cliënt van centraal belang. Dit begint al bij het meepraten over wilsonbekwaamheidsbeslissingen door de vertegenwoordiger. Vervolgens zal bij keuzes over behandeling, verzorging en onderzoek de vertegenwoordiger geraadpleegd moeten worden. De vertegenwoordiger

ger dient altijd rekening te houden met wat de betrokkene zou hebben gewild. Daarbij kan een tijdig opgestelde wilsverklaring goede ondersteuning bieden.

De patiënt of cliënt dient waar het kan zoveel mogelijk betrokken te worden bij beslissingen. Wilsonbekwaamheid is situationeel, het gaat er altijd om of de betrokkene in dit geval in staat is tot een redelijke waardering van zijn belangen. De ingrijpendheid van de beslissing is hierbij van belang; hoe ingrijpender de beslissing, hoe zwaarder de wilsbekwaamheidstoetsing.

Wanneer er geen vertegenwoordiger is, zal de hulpverlener op zoek moeten gaan naar een geschikte vertegenwoordiger. Hij mag niet zelf de beslissing nemen, tenzij het gaat om een acute situatie. Goede communicatie, informatievoorziening en overleg zijn van groot belang voor de vraag of de vertegenwoordiger zich serieus genomen voelt.

## 5. Tot slot: wetsevaluaties, enkelvoudig of thematisch?

Bovenstaande beschrijving van de eerste thematische wetsevaluatie die in ons land is ondernomen, geeft tot slot aanleiding de vraag naar de meerwaarde van een thematische aanpak te stellen. We verwachten voordelen, maar doen zich die ook daadwerkelijk voor? De conclusie is vooralsnog positief. Waar bij een conventionele wetsevaluatie het onderzoek is gericht op één wet als zodanig en er hooguit aandacht kan zijn voor de samenhang met andere wetgeving, komt uit het hier beschreven onderzoek 'het systeem' van de wetgeving op het punt van wilsonbekwaamheid en vertegenwoordiging duidelijk naar voren. Daardoor worden eigenaardigheden, beperkingen en inconsistenties tussen wetten zichtbaar en kunnen aanbevelingen worden gedaan ter verbetering. Het vergemakkelijkt ook externe rechtsvergelijking (waaraan overigens in dit bestek maar beperkt aandacht kon worden besteed), want in die vergelijking gaat het dikwijls om het 'systeemniveau'. Tot slot komen de verschillen tussen de sectoren waar de uiteenlopende regelingen tot gelding moeten komen zo nadrukkelijker aan het licht dan wanneer meerdere enkelvoudige evaluaties zouden moeten worden ondernomen. De in verschillende opzichten bijzondere positie van de psychiatrie, bijvoorbeeld, trekt juist daardoor de aandacht. Inmiddels heeft ZonMw een subsidie verleend voor een tweede thematische wetsevaluatie, dit keer over zelfbeschikking. Een derde project, over toezicht op de zorg, is nog in ontwikkeling. Maar ook op andere terreinen leent deze aanpak zich goed voor navolging. Een thematische evaluatie van openbaarheidsregelingen zou – gelet ook op de overlap daartussen en de ontwikkelingen in de jurisprudentie – de moeite waard kunnen zijn. En datzelfde kan gezegd worden van de evaluatie van de diverse boetestelsels die we inmiddels kennen, denk aan de bestuursrechtelijke boete, de bestuurlijke strafbeschikking en de verkeersovertredingen die volgens de Lex Mulder worden afgedaan. Ideeën genoeg. Ik hoop van harte dat ik Michiel Herweijer ergens op dat interessante onderzoeksveld opnieuw tegen ga komen.





## Deel II



# Gemeentelijke herindeling: een rode draad door het werk van Michiel Herweijer

*Rik Reussing*

## 1. Inleiding

Een onderwerp dat als een rode draad door de wetenschappelijke loopbaan van Michiel Herweijer loopt is gemeentelijke herindeling. Het was ook de aanleiding voor onze eerste kennismaking in 1986. Ik was net gestart als onderzoeker bij de 'nulmeting' van het Groningse herindelingsonderzoek, dat werd begeleid door Marten Oosting en Ko de Ridder. Michiel was secretaris van het Samenwerkingsverband Bestuurswetenschappen Noorden des Lands (SBN). Op initiatief van de provincie Groningen had Michiel een onderzoeksvoorstel uitgewerkt voor een nadere analyse van een onderzoek naar opinies over gemeentelijke herindeling in Groningen (Intomart, 1983). Het onderzoek werd als afstudeeropdracht uitgevoerd door sociologiestudent Harry van der Kaap (1986), nu een collega van mij aan de Universiteit Twente. Diens analyse spitste zich toe op het effect van gemeentegrootte op de lokale politieke betrokkenheid. Hij constateerde onder meer dat er geen significant verband is tussen de omvang van de gemeente en het percentage inwoners dat lid is van een politieke partij. Dat resultaat werd bevestigd in een artikel over politieke participatie dat ik schreef als 'spin-off' van het herindelingsonderzoek in Groningen (Reussing, 1989). Daarin kwamen wel twee andere negatieve schaaffecten naar voren: de omvang van de gemeente heeft een negatief effect op het percentage kiezers dat actief is binnen een lokale partijafdeling, de omvang van de partijafdeling op het percentage van de leden dat actief is binnen een lokale partijafdeling.

Schaaffecten, zoals de effecten van gemeentelijke herindeling en intergemeentelijke samenwerking op de effectiviteit en het democratisch gehalte van het bestuur, bleven ook na zijn benoeming tot hoogleraar in de Bestuurskunde in 1988 de aandacht van Michiel houden. Een gezamenlijk project met Michiel in die tijd was een meta-evaluatie van evaluatieonderzoek naar bestuurlijke schaalverandering (Reussing, 1990). Mijn bijdrage bij zijn afscheid hang ik op aan een opdrachtonderzoek dat ik begin 2001 heb uitgevoerd voor de provincie Gelderland. Doel ervan was het schrijven van een discussienota over de gemeentelijke herindeling rond de gemeente Zutphen (paragraaf 3). Als voorspel geef ik een beeld van de discussie en het onderzoek over herindeling tot 2001 (paragraaf 2), als naspel een beeld van de discussie en het onderzoek over herindeling na 2001 (paragraaf 4) met de focus op het werk van Michiel. Ik besluit met enige persoonlijke opmerkingen.

## 2. Voorspel (de periode voor 2001)

De herindelingsdiscussie rond 1988 werd beheerst door de vraag naar de bestuurskracht van kleine gemeenten. Een spraakmaker in deze discussie was Wim Derksen. Centrale vraag (Derksen e.a., 1987) voor hem was welke factoren verschillen in taakbehartiging (omvang, kwaliteit, finaliteit en efficiency) door kleinere gemeenten bepalen. Hij is niet gestuit op een minimumdraagvlak voor gemeenten. De gemeentegrootte bepaalt samen met andere exogene factoren (zoals randstedelijkheid, urbanisatiegraad, centrumfunctie, lokale beslissingscultuur) de bestuurskracht van gemeenten. De invloed van de exogene factoren op de bestuurskracht loopt via de endogene factoren (deskundigheid, de interne organisatie en de financiële positie van de gemeente) waarbij de exogene factoren in laatste instantie doorslaggevend zijn. De onderzoeksresultaten ondersteunen volgens Derksen een 'knelpuntenbenadering'. Het onderzoek heeft zeker niet aangetoond dat alle gemeenten voldoende bestuurskrachtig zijn, wel dat niet in algemene zin kan worden vastgesteld welke gemeente wel en welke gemeenten niet voldoende bestuurskrachtig zijn. Om een gebrek aan bestuurskracht te kunnen aantonen zal men zich niet kunnen baseren op algemene wetmatigheden, maar op concreet onderzoek naar knelpunten ten aanzien van de bestuurskracht in de betreffende gemeente.

Ook Denters, De Jong en Thomassen (1990) hebben onderzoek gedaan naar de relatie tussen de omvang van gemeenten en de kwaliteit van het lokaal bestuur. De kwaliteit van het bestuur werd onderzocht in termen van de staatkundige concepties democratie, rechtsstaat en verzorgingsstaat. Hoewel hun onderzoeksbenadering sterk verschilt met het onderzoek van Derksen komen de onderzoeksresultaten in sterke mate overeen. De redenering die ten grondslag ligt aan het gemeentelijke herindelingsbeleid is slechts voor een deel in overeenstemming met de feiten. Er is wel een sterke positieve samenhang tussen de omvang van de gemeente en de omvang en differentiatie van het gemeentelijke bestuursapparaat. De inhoudelijke beleidskwaliteit bleek echter niet systematisch hoger in gemeenten met een uitgebreid en gespecialiseerd bestuursapparaat. Wel was een drietal aspecten van de vormkwaliteit in gemeenten met een groot en gespecialiseerd apparaat wat beter verzorgd dan in de kleinere gemeenten. De omvang van de gemeente is dus lang niet zo relevant voor de kwaliteit van het lokaal bestuur als beleidsmakers ons willen doen geloven. De bewijslast voor het tekortschieten van het lokale bestuur in kleine gemeenten moet daarom bij de instantie liggen die in het bestaan van die gemeenten wil ingrijpen. Dat is een vergelijkbaar standpunt als de 'knelpuntenbenadering' van Derksen.

Dit is tevens het moment waarop Michiel Herweijer zelf om de hoek komt kijken. Zijn blijvende grote belangstelling voor gemeentelijke herindeling blijkt bijvoorbeeld uit het overzicht van onderzoek naar het functioneren van kleine gemeenten dat hij schreef in opdracht van de provincie Drenthe (Herweijer, 1993). Hij was ook verantwoordelijk voor de opzet en de uitvoering van de tweede fase van het evaluatieonderzoek naar herindeling in de provincie Groningen (Berghuis, Herweijer & Pol, 1995). Het onderzoek had een longitudinaal karakter omdat de gemeenten op twee

momenten zijn gemeten: drie jaar voor en drie jaar na de herindeling. Het is ook quasi-experimenteel omdat een drietal heringedeelde gemeenten (fusies van negen oude gemeenten) is vergeleken met twee gemeenten die net buiten de herindeling bleven. Het onderzoeksmodel gaat ervan uit dat herindeling leidt tot een schaalvergroting en tot een fusie. Zowel de schaalvergroting als de fusie hebben herindelings-effecten, die zich op hun beurt weer vertalen in concrete veranderingen in het beleid en de organisatie van gemeenten. Een fusie brengt niet alleen herindelings-effecten, maar ook veranderingskosten met zich mee. De veranderingskosten zijn mede afhankelijk van de kwaliteit van de voorbereiding van de herindeling.

De resultaten van het onderzoek wijzen uit dat zich veel tijdelijke fusie-effecten hebben voorgedaan. Deze effecten hebben in principe een eenmalig en voorbijgaand karakter. Alleen de professionalisering van het personeelsbeleid wordt gezien als een fusie-effect dat wel een blijvend herindelingseffect is. De waardering van de schaaffecten spitst zich toe op drie kwaliteitsaspecten: het eerste aspect heeft betrekking op de kwaliteit van de gemeentepolitiek en de beide andere aspecten op de bestuurskracht.

- 1) Voor de kwaliteit van de gemeentepolitiek is gekeken naar het niveau van de politieke participatie. De drie heringedeelde gemeenten scoren op dit punt minder gunstig dan voor de gemeentelijke herindeling en dan de gemeenten die buiten de herindeling zijn gebleven.
- 2) Voor de kwaliteit van de beleidsprestaties is gekeken of de herindelingsgemeenten wel voldoen aan de gebruikelijke (landelijke) standaarden van toereikende beleidsvoering. Drie jaar na de herindeling zijn de prestaties weinig bemoedigend. Op alle beleidsterreinen scoren de drie heringedeelde gemeenten slechter dan de twee niet-heringedeelde gemeenten. Het kan hierbij ook gaan om tijdelijke fusie-effecten.
- 3) Voor de gezondheid (onafhankelijkheid) van de gemeentelijke organisatie is gekeken naar de financiële reserves. In twee van de drie heringedeelde gemeenten is de financiële positie verslechterd. In de derde gemeente is de financiële positie intact gebleven. Dat is tevens de gemeente waarvan de oude gemeentebesturen de herindeling op tijd en zorgvuldig hebben voorbereid. Hier kon het fusieproces reeds drie jaar na de herindeling worden afgesloten.

Herweijer en de zijnen geven uitdrukkelijk een aantal beperkingen aan van het onderzoek en daarmee van de onderzoeksresultaten. De belangrijkste beperking is dat de ontrafeling van tijdelijke fusie-effecten en duurzame schaaffecten niet volledig eenduidig is. De gegevens beperken zich tot de eerste collegeperiode na de herindeling en er is (nog) geen informatie over de gevolgen van gemeentelijke herindeling op langere termijn.

De belangstelling van Michiel als bestuurskundige beperkte zich niet tot het bestuderen van de effecten van herindeling. Hij heeft samen met Jurgen Eshuis ook een handreiking voor gemeenten geschreven voor het samenvoegingsproces (Eshuis & Herweijer, 1994). Ze konden daarbij voortbouwen op de tussentijdse meting die Peter Beerlage (1990) als afstudeeronderzoek, begeleid door Ko de Ridder, vlak voor

de herindelingsdatum deed in de drie clusters van de in Groningen samen te voegen gemeenten. Deze handreiking is geschreven in opdracht van de provincie Noord-Brabant. Voorbeeld is het betrekken van belanghebbenden bij het samenvoegingsproces. Naast de 'inner circle' van ingewijden is er een grote groep 'buitenstaanders' die een groot belang hebben bij de uitkomsten van de besluitvorming. De kans is dan groot dat er een informatiekloof ontstaat. Deze kloof kan worden overbrugd door steeds opnieuw de 'achterbannen' bij nieuwe stappen in het veranderingsproces te betrekken (Eshuis & Herweijer, 1994: 105). Andere onderwerpen die worden behandeld zijn de organisatie van het samenvoegingsproces, de bestuurlijke organisatie, de ambtelijke organisatie, de inpassing van personeel, de huisvesting van het gemeentelijk apparaat, de samenvoeging van de financiën en de relaties van de gemeente met de omgeving (politieke partijen, burgers en gemeenschappelijke regelingen).

Het kenmerk van een goed bestuurskundige is dat hij ook normatieve vraagstukken en standpunten niet uit de weg gaat. Michiel liet duidelijk merken in een bijdrage aan een kritische bundel over de toenmalige koers van de PvdA (Herweijer, 1996) dat hij weinig ziet in gemeentelijke herindeling als oplossing voor problemen van centrumgemeenten. Met de schaalvergroting die dat oplevert verdwijnt de sociale vernieuwing, onder meer omdat de betrokkenheid met de gemeentepolitiek van de burgers in de buitendorpen van de uitgebreide centrumgemeente afneemt. Het is ook een bedreiging voor de compacte stad, omdat ook de centrumstad dan landelijk gaat bouwen en traditionele stadsbewoners hun groene recreatiezone kwijtraken. Een linkse agenda ziet er anders uit en accepteert dat grote steden verschillend zijn. Er is geen hard bewijs dat de nostalgische hang naar schaalvergroting de gelijkheid en het welzijn van de inwoners van de grote steden dient.

De conclusie van het voorspel is dat herindelingsonderzoek over het algemeen een vrij negatief beeld oplevert van de effecten van herindeling op de bestuurskracht en op het democratisch gehalte van het bestuur (Reussing, 1996), maar dat de herindelingsstrein in de tussentijd gewoon doordendert. Bas Denters (1996) noemt dit 'het succes van falend beleid'. Een eerste belangrijke nuancering op dit beeld is dat uit onderzoek van Toonen, Van Dam, Glim en Wallagh (1998) naar al doorgevoerde herindelingen blijkt dat op de langere termijn de positieve effecten van herindeling volgens de meeste respondenten wel degelijk over de negatieve effecten overheersen. Deze positieve aspecten betreffen vooral de kwaliteit van het functioneren van het ambtelijke deel van de organisatie en in mindere mate de politieke en bestuurlijke componenten. In financieel opzicht verandert er wat betreft de lokale lastendruk weinig voor de burgers in de heringedeelde gemeenten. Een tweede belangrijke nuancering is dat twee andere aspecten (het voorzieningenniveau en de stedelijke ontwikkelingsfunctie) in deze onderzoeken niet expliciet aan de orde zijn gekomen. Deze aspecten werden wel meegenomen in mijn eigen discussienota over de gemeentelijke herindeling rond Zutphen (Reussing, 2001).

### 3. Discussie over de herindeling rond Zutphen (2001)

Vanaf 2001 vond de besluitvorming plaats over de gemeentelijke herindeling in de regio Graafschap en de regio Achterhoek. Het doel van de discussienota die ik begin dat jaar heb geschreven in opdracht van de provincie Gelderland (Reussing, 2001) was het op een hoger peil brengen van de discussie over de herindeling rond de gemeente Zutphen. In deze discussienota werden drie alternatieven meegenomen. Deze drie alternatieven zijn gekozen met het oog op de positie van de gemeente Zutphen.

- **Alternatief A:** de zogenaamde '*nul-optie*' voor Zutphen. Deze optie houdt in dat de gemeente Zutphen zelf niet bij de herindeling betrokken is, maar de omliggende gemeenten in de Graafschap (en eventueel de Achterhoek) wel. Het gevolg is dat de gemeente Zutphen op haar huidige inwonertal (35.000) blijft steken en wordt omringd door één of meer gemeenten die haar in inwonertal benaderen, evenaren of zelfs overtreffen. Een combinatie van de gemeenten Lochem, Vorden, Gorssel en Warnsveld komt uit op 45.000 inwoners.
- **Alternatief B:** de '*oostelijke optie*'. Deze optie houdt in dat de gemeente Zutphen wel wordt betrokken bij de herindeling van de Graafschap (Zutphen, Warnsveld, Gorssel, Vorden en Lochem). In het gebied van de Graafschap ontstaan in dat geval één grote gemeente (85.000 inwoners) of twee grotere gemeenten. De combinatie Zutphen, Warnsveld en Gorssel heeft 55.000 inwoners, de combinatie van Lochem en Vorden samen 30.000 inwoners.
- **Alternatief C:** de '*westelijke optie*'. Deze optie houdt in dat de gemeente Zutphen haar schaalvergroting zoekt in de gemeenten aan de overkant van de IJssel: Brummen en Voorst. Op die manier zou een gemeente ontstaan van 80.000 inwoners. Verder lijkt het (gezien hun oriëntatie op de gemeente Zutphen) logisch dat ook de gemeente Warnsveld en de kern Eefde uit de gemeente Gorssel aan deze combinatie worden toegevoegd. Het inwonertal van de nieuwe gemeente Zutphen zou dan stijgen tot ongeveer 95.000 inwoners.

In de nota werden drie aspecten meegenomen. De achterliggende gedachte van de keuze voor de drie groepen aspecten is dat de drie alternatieven die in het onderzoek worden betrokken voor deze aspecten een verschillende uitwerking kunnen hebben.

- **Aspect a:** de aspecten die betrekking hebben op de *bestuurskracht* van gemeenten en het opheffen van *knelpunten* in het functioneren van gemeenten. Bij bestuurskracht gaat om het vermogen om de gemeentelijke taken op een adequate manier te kunnen behartigen. Bij knelpunten kan worden gedacht aan bestuurlijke en ruimtelijke knelpunten. Ook de maatschappelijke samenhang in de nieuwe gemeente is een belangrijk aandachtspunt.
- **Aspect b:** de aspecten die betrekking hebben op het *voorzieningenniveau* in de centrumgemeente en de omliggende gemeenten. Zutphen (35.000) heeft op het gebied van de voorzieningen een verzorgingsfunctie voor een veel groter gebied (100.000 tot 120.000 inwoners). Het gaat om de gevolgen voor het draagvlak voor de voorzieningen in de gemeente Zutphen zelf en het voorzieningenniveau in de omliggende gemeenten in relatie tot het voorzieningenniveau in Zutphen.



- **Aspect c:** de aspecten die betrekking hebben op de (sociaal-economische) *ontwikkelingsfunctie* van de gemeente Zutphen in de regio Stedendriehoek (Zutphen, Deventer en Apeldoorn). Hierbij zijn drie onderdelen van belang. In de eerste plaats de bestuurlijke en ruimtelijke voorwaarden om een veel ambitieuzere taakstelling op dit gebied te realiseren. In de tweede plaats de mogelijkheden tot compleet bestuur (integrale afwegingen tussen stad en platteland). In de derde plaats de mogelijkheden voor de gemeente Zutphen om voldoende tegenspel te bieden tegenover de beide andere (veel grotere) gemeenten in de regio Stedendriehoek.

Op basis van de inschatting van de mogelijke effecten per aspect is een matrix ingevuld waarbij de drie alternatieven worden gescoord op de drie aspecten (zie figuur 1). Het uitgangspunt bij het toekennen van deze scores was de versterking van de positie van de gemeente Zutphen binnen de regio Stedendriehoek. De scores geven een totaalindruk van de relatieve voordelen en nadelen van de drie alternatieven. Daarbij ging ik gemakshalve even voorbij aan allerlei specifieke vragen die de drie alternatieven opleverden. Het ging niet zozeer om de scores op zich, maar vooral om het stimuleren van de discussie. Om enige structuur te geven aan deze discussie zijn verschillende vraagpunten geformuleerd.

*Figuur 1: Scores herindelingsalternatieven gemeente Zutphen (+, – en +/-)*

	Aspect a	Aspect b	Aspect c
	bestuurskracht en knelpunten	voorzieningen- niveau	ontwikkelings- functie
<b>Alternatief A</b> (‘nul-optie’)	–	–	–
<b>Alternatief B</b> (‘oostelijke optie’)	+	+	+/-
<b>Alternatief C</b> (‘westelijke optie’)	+/-	+	+

Uit de matrix valt af te leiden dat alternatief A (de ‘nul-optie’) voor Zutphen op alle drie aspecten negatief uitpakt. Het leidt niet een vergroting van de bestuurskracht en tot de oplossing van de bestuurlijke en ruimtelijke knelpunten rond Zutphen. Het regionale voorzieningenniveau in de Graafschap zou met achteruitgang worden bedreigd. Tenslotte biedt dit alternatief onvoldoende mogelijkheden voor de verdere ontwikkeling van de gemeente en voor de invulling van ruimtelijke taakstelling na 2020. De beide andere alternatieven scoren op alle aspecten hoger dan alternatief A. Op het punt van het voorzieningenniveau scoren beide alternatieven positief. Een voorwaarde lijkt wel dat ook de gemeenten Warnsveld en Gorssel bij alternatief C worden betrokken. Anders dreigt een versnippering van regionale voorzieningen in de Graafschap.

Op de andere aspecten bestaan wel duidelijke verschillen tussen de twee alternatieven. Beide alternatieven leveren voldoende bestuurskrachtige gemeenten op, maar alternatief C levert door de oriëntatie van Zutphen in westelijke richting wel het gevaar op dat de knelpunten in oostelijke richting onvoldoende worden opgelost en de positie van de Graafschap binnen de regio Stedendriehoek wordt verzwakt. Bij de ontwikkelingsfunctie scoort alternatief B beter dan alternatief A, maar slechter dan alternatief C. Het is de vraag of alternatief B de gemeente Zutphen voldoende ontwikkelingsmogelijkheden geeft voor de langere termijn. Alternatief C lijkt als enige voldoende ruimtelijke voorwaarden te bieden voor een hoger ambitieniveau van Zutphen binnen de regio Stedendriehoek. Vanuit de verschillende aspecten lijkt het optimale plaatje voor de gemeente Zutphen en de regio Stedendriehoek een combinatie van de varianten B en C.

#### 4. Naspel (de periode na 2001)

De uiteindelijk beslissing over de herindeling rond Zutphen die in 2005 is doorgevoerd is een B-min variant, waarbij Zutphen alleen is samengevoegd met Warnsveld. Op die manier ontstond er een nieuwe gemeente Zutphen van 46.000 inwoners. Ook werd het bedrijventerrein 'Eefde-West' van de gemeente Gorssel overgedragen aan Zutphen. De rest van Gorssel (dus inclusief de kern Eefde) fuseerde met Lochem. Vorden vormde samen met Hengelo, Hummelo en Keppel, Steenderen en Zelhem de nieuwe gemeente Bronckhorst. Daarmee heeft geen van de betrokken partijen volledig haar zin gekregen.

- De provincie Gelderland niet, omdat ze een meer grootschalige herindeling wilde en alternatief C (de 'Ijsselsprong') als een serieuze optie beschouwde.
- De gemeente Zutphen was (in 2001) zelf geen voorstander van de sprong over de IJssel, maar wilde wel graag nog meer groeien. Bovendien wordt ze nu omringd door twee gemeenten (Bronckhorst en Lochem) met bijna evenveel inwoners.
- De gemeente Warnsveld heeft uiteindelijk de handdoek in de ring moeten werpen na een jarenlange strijd. In de tachtiger jaren kon de gemeente met behulp van Marten Oosting (1985) het vege lijf nog redden. In het nieuwe millennium is dat niet meer gelukt, ondanks het vurige pleidooi voor haar zelfstandigheid van Arno Korsten (2003) op basis het SETA-concept (Korsten e.a., 2002). Korsten werd daarbij overigens gesteund door Michiel Herweijer die oordeelde dat het bestuur van Warnsveld 'a prima vista' (redelijk) goed functioneert (Korsten, 2003: 8). Op het eerste gezicht betekent in dit geval dat er geen sprake was van een uitgebreide visitatie in het kader van een bestuurskrachtmonitor (Korsten e.a., 2007).

Van belang is dat deze beslissing plaatsvond in een sterk veranderend politiek-bestuurlijk landschap rond gemeentelijke herindeling. Werd tijdens de Paarse kabinetten nog ingezet op grootschalige herindeling en versterking van centrumgemeenten (de C20-gemeenten, zoals Zutphen) via herindeling, sinds de kabinetten Balkenende in 2002 werden er geen herindelingen meer van bovenaf afgedwongen. Dit heeft echter nauwelijks geleid tot een daling van het aantal nieuwe gemeentelijke samenvoegingen (Boogers e.a., 2010: 8-9). Wel heeft kennis over de effecten van

herindeling er toe geleid dat er meer afgewogen beslissingen over herindeling kunnen worden genomen. Hieraan heeft Michiel Herweijer een belangrijke bijdrage geleverd. Dat bleef hij ook doen na 2001. Met Rachel Beerepoot en Rien Fraanje (2009) heeft hij op een heldere manier de effecten van herindeling op een rij gezet op basis van onderzoek onder informanten (de direct betrokken burgemeesters, wethouders, raadsleden en ambtenaren) naar recente herindelingen in Zuid-Holland. Dat levert een genuanceerd beeld op. In drie fusiegemeenten zijn de informanten opvallend positief over de baten die herindeling hun gemeente heeft gebracht. Het gaat hier om drie middelgrote gemeenten met een fusie van beperkte zwaarte. In de vier andere gemeenten (met een bovengemiddelde grootte) zijn ze veel minder positief over de resultaten. Het algemene beeld is dus dat kleinschalige herindelingen aanmerkelijk betere differentiële effecten sorteren dan grootschalige (Beerepoot e.a., 2009: 156-158).

Naast de effecten van gemeentelijke herindeling bleef Michiel aandacht besteden aan het herindelingsproces. Hierbij maakt hij een duidelijk onderscheid tussen de besluitvorming over herindeling (strategische keuzen) en de implementatie van herindeling (operationele uitwerking). Een panel van raadsleden, ondernemingsraadsleden en gemeentebestuurders in vier fusiegemeenten merkt op dat bij de besluitvorming het aantal alternatieven beperkt is en er eigenlijk niet zoveel te kiezen valt. Slechts in één van de gemeenten was er een groot politiek draagvlak. Het proces van besluitvorming krijgt met moeite een zesje. In de beide processen waarbij provincie het voortouw had was het panel meer tevreden over de tijdigheid van het proces (Beerepoot e.a., 2009: 71-72). Vooral in de implementatiefase klagen de informanten dat de tijd te kort was om de zaken beter voor te bereiden. Op het moment dat de fusie formeel is afgerond, kan aan de hand van de fusie-effecten worden vastgesteld in hoeverre de operationele voorbereiding geslaagd was. De fusie-effecten zijn relatief klein in de clusters waar tijdig met de operationele voorbereiding kon worden begonnen. Het relatief grote aantal externe adviseurs heeft ook een negatief effect. In de fase van de implementatie spelen de leden van de tijdelijke projectorganisatie (ambtelijke top, bestuurders en adviseurs) een beslissende rol. Op het punt van de objectiviteit krijgen deze 'regisseurs' maar een magere zes van de informanten (Beerepoot e.a., 2009: 91).

Bij het beslissen over herindeling ligt 'groupthink' op de loer'. Samen met Rien Fraanje heeft Michiel dit risico geanalyseerd in een artikel voor Bestuurswetenschappen op basis van het materiaal uit de provincie Zuid-Holland. Groupthink duidt op het verschijnsel dat soms ingrijpende besluiten worden genomen door een kleine, hechte groep beslissters die in een groot isolement verkeert ten opzichte van het beleidsveld en weinig aandacht heeft voor contraire informatie. Groupthink treedt op als beslissters menen dat de omgeving hen vijandig gezind is en de groep beslissters geen regelmatig contact meer onderhoudt met de omgeving. Herweijer en Fraanje (2009: 52-53) hebben in de acht onderzochte processen van besluitvorming twee momenten van groupthink aangetroffen. Deze risico's kunnen worden blootgelegd door procedures te ontwerpen die tegenspraak ontlokken en leiden tot meer prudente, terughoudende besluitvorming. In het verleden heeft Michiel met zijn

Groningse collega Hans Engels al voorstellen gedaan voor verbetering van de procedure voor gemeentelijke herindelingen (Engels & Herweijer, 1999). Uit een recente 'second opinion' die hij en zijn promotor Peter Boorsma schreven over het herindelingsvoorstel Gooi en Vechtstreek blijkt dat de kwaliteit en de zorgvuldigheid van de procedure rond gemeentelijke herindeling nog steeds te wensen overlaat (Boorsma & Herweijer, 2010).

## 5 Tot besluit

Dit overzicht laat zien dat Michiel ('effecten van') Herweijer trouw is gebleven aan de idealen die hij aan het begin van zijn loopbaan als hoogleraar uiteenzette in een interview voor een Twentse lustrumbundel (Kielema e.a., 1991: 50-57). Hij gaf toen aan dat hij een hekel had aan symbolisch beleid en professoraal imponeergedrag en niet vies was van praktijkonderzoek. Zijn favoriete boek was dan ook Raymond Chandler's "Trouble is my business". Hij had ook sterke voorspellende gaven. "Het is beangstigend dat ik hier tot mijn vijfenzestigste kan blijven zitten. Het zou dus misschien helemaal niet zo'n slecht idee zijn een tijdelijk hoogleraarschap in te stellen". Michiel heeft dus woord gehouden en getoond dat hij niet hecht aan het pluiche: eerst via zijn demotie tot universitair docent en daarna met zijn overstap naar de Noordelijke Rekenkamer. Voor de wetenschap is het goed nieuws dat hij daarnaast actief blijft als bijzonder hoogleraar in de Bestuurskunde in Nijmegen en als redactielid van Bestuurswetenschappen. Als redactiesecretaris van dat tijdschrift is het een genoegen hem daar weer aan te treffen.

## Literatuur

- Beerepoot, R., M.J. Fraanje & M. Herweijer, *Processen en effecten van herindeling*, Alphen aan den Rijn, tweede druk, 2009.
- Beerlage, P.J.T., *Het samenvoegingsproces van herindelingsgemeenten*, afstudeerscriptie, Groningen, mei 1990.
- Berghuis, J.M., M. Herweijer & W.J.M. Pol, *Effecten van herindeling*, Deventer, 1995.
- Boogers, M.J.G.J.A., S.A.H. Denters & G.H. Reussing, Bestuur in beweging. Veranderingen in het lokale politiek-bestuurlijke landschap, in: *Bestuurswetenschappen*, 2010, nr. 3, p. 6-28.
- Boorsma, P.B. & M. Herweijer, *Herindelingsvoorstel Gooi en Vechtstreek (GV4)*, een second opinion, januari 2010.
- Denters, S.A.H., H.M. de Jong & J.J.A Thomassen, *Kwaliteit van gemeenten*, Den Haag, 1990.
- Denters, S.A.H., Het succes van falend beleid. Het politiek-bestuurlijke succes van gemeentelijk herindelingsbeleid, in: *Bestuurswetenschappen*, 1996, nr. 6, p. 439-455.
- Derksen, W., J.A. van der Drift, R. Giebels & C. Terbrack, *De bestuurskracht van kleine gemeenten*, beleidsrapport, Leiden/ Amsterdam, 1987.
- Engels, J.W.M. & M. Herweijer, *Kwaliteit en zorgvuldigheid. Op weg naar een betere procedure voor gemeentelijke herindelingen*, Groningen, 1999.
- Eshuis, J.A. & M. Herweijer, *Samenvoegen van gemeenten*, Deventer, 1994.
- Herweijer, M., *Het functioneren van kleine gemeenten*, een overzicht van onderzoek voor de provincie Drenthe, Groningen, maart 1993.
- Herweijer, M., Verslaafd aan schaalvergroting?, in: J. Berkouwer & A. Hoogerwerf (red.), *Markt, ongelijkheid en solidariteit. Op zoek naar een herkenbare PvdA*, Tilburg, 1996.
- Herweijer, M. & M.J. Fraanje, Beslissen over herindeling en risico's van 'groupthink', in: *Bestuurswetenschappen*, 2009, nr. 5, p. 29-54.
- Intomart, *Opinieonderzoek gemeentelijke herindeling Groningen*, Groningen, mei 1983.

Kaap, H. van der, *Betrokkenheid bij de lokale politiek in kleine gemeenten*, afstudeerscriptie, Groningen, juli 1986.

Kielema, J., G. Neelen, H. Scholtens & A. Verbeke, *Sturen in onrustig water. Acht visies op bestuurskunde en het openbaar bestuur*, uitgave ter gelegenheid van het derde lustrum van de faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente, Enschede, november 1991.

Korsten, A.F.A. e.a., *Samen en toch apart. Naar een facilitair bedrijf van gemeente-ambtenaren voor contracterende gemeenten*, Heerlen, oktober 2002.

Korsten, A.F.A., *Warnsveld: een zelfstandige gemeente die innoveert*, Aide-mémoire voor kabinet en parlement, Warnsveld, september 2003.

Korsten, A.F.A., K. Abma & J.M.L.R. Schutgens, *Bestuurskracht van gemeenten. Meten, vergelijken en beoordelen*, Delft, 2007.

Oosting, M., *Warnsveld van de kaart?*, nota aan de Raad van de gemeente Warnsveld, Warnsveld, januari 1985.

Reussing, G.H., Participatie binnen politieke partijen op lokaal niveau, in: *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1988*, Groningen, 1989, p. 131-152.

Reussing, G.H., *Evaluatie van bestuurlijke schaalverandering*, een inventarisatie en meta-evaluatie van evaluatieonderzoeken naar bestuurlijke reorganisaties, Groningen, 1990.

Reussing, G.H., Het herindelingsonderzoek. Een 'continuing story', in: *Bestuurswetenschappen*, 1996, nr. 6, p. 425-438.

Reussing, G.H., *Discussienota gemeentelijke herindeling rond Zutphen*, rapport voor de provincie Gelderland, Enschede, januari 2001.

Ridder, J. de, K.Th. van Barneveld-Krol, E.J. Beneker & G.H. Reussing, *Longitudinaal evaluatieonderzoek gemeentelijke herindeling Groningen. Tussenrapport I*, verslag eerste fase: voormeting, Groningen, augustus 1988.

Toonen, Th., M. van Dam, M. Glim & G. Wallagh, *Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit*, Assen, 1998.



# Decentralisatie jeugdzorg: hoe kunnen gemeenten sturen op de aanbieders van zorg?

*Avelien Haan-Kamminga*

## 1. Inleiding<sup>1</sup>

De overheid wordt geacht maatschappelijke problemen op te lossen. Een belangrijke schakel in de keten die moet leiden tot probleemoplossing is het proces van beleidsuitvoering. Nadat door de beslissingsbevoegde instantie een keuze is gemaakt voor een oplossing, is het aan de beleidsambtenaren en de uitvoerende instanties om het beleid daadwerkelijk uit te voeren. Resultaat van dit proces moet zijn dat de juiste beslissing op de juiste plek in de organisatie wordt genomen, zodat het beleid conform wordt uitgevoerd. Daar waar het geplande beleid door organisaties moet worden uitgevoerd en managementvraagstukken beginnen te spelen, ligt mijn interesse. Dat komt onder andere door Michiel Herweijer. In 1999 is door studievereniging Dorknoper een congres over het Nederlandse terugkeerbeleid georganiseerd waarvoor onder zijn leiding eerst het beleidsterrein en de problemen in de uitvoering van het terugkeerbeleid zijn bestudeerd. Daarna mocht ik met Michiel een onderzoek doen naar bestuurlijke verkeershandhaving. Ook daar bleek dat mooie beleidsoplossingen stuiten op de grenzen van wat in bestaande organisaties mogelijk is. Michiel leerde de studenten om steeds door te vragen en te zoeken naar verklaringen, maar ook om dit om te zetten in adviezen voor effectief sturen op deze organisaties. Over een dergelijk vraagstuk gaat ook deze bijdrage.

In het afgelopen jaar is het besluit genomen om de problemen in de jeugdzorg in de toekomst op een andere manier aan te gaan pakken. Hoewel de doelstellingen van het beleid niet ingrijpend zijn veranderd, wordt een geheel andere uitvoeringsstructuur ingezet. De nieuwe koers is Jeugdzorg Dichtbij: gemeenten krijgen de centrale verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid.<sup>2</sup> De decentralisatie van de jeugdzorg van de provincies naar de gemeenten biedt de mogelijkheid om de uitvoering opnieuw te ontwerpen. Hierbij spelen tal van sturingsvraagstukken een rol: hoe bijvoorbeeld om te gaan met de kleine schaal van sommige gemeenten en de eisen die aan de uitvoering kunnen worden gesteld? Deze bijdrage probeert een aanzet te geven tot het zo effectief mogelijk inrichten van de uitvoering van de jeugdzorg, gebaseerd op enkele inzichten uit de bestuurskunde. Hiervoor wordt eerst de problematiek van de jeugdzorg beschreven en wordt een interessant sturingsvraagstuk geselecteerd. Daarna verwoordt het artikel de inzichten uit de bestuurskunde die relevant kunnen zijn bij het oplossen van de sturingsvraagstukken. Tenslotte probeert het artikel door het toepassen van deze inzichten op de vraagstukken uit de jeugdzorg een aantal handreikingen te bieden voor het verder inrichten van de uitvoering van de jeugdzorg.

---

<sup>1</sup> De auteur bedankt Ko de Ridder voor zijn feedback op een eerdere versie van deze bijdrage.

<sup>2</sup> *Jeugdzorg Dichtbij*, rapport werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, Tweede Kamer der Staten Generaal, 18 mei 2010.



## 2. Decentralisatie jeugdzorg

Het huidige beleid rond jeugd en jeugdzorg wordt uitgevoerd door diverse overheidslagen en maatschappelijke organisaties. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een samenhangend jeugdbeleid. Zij geven het beleid vorm samen met scholen, lokale instellingen, maatschappelijke partners en netwerken. Het gaat dan om taken als jeugdgezondheidszorg, opvoedondersteuning, veiligheid, vrijetijdsvoorzieningen en jeugdwelzijn. Dit wordt ook wel de nuldelijns zorg genoemd en heeft een preventief karakter. Daarna is er de eerstelijns zorg, die wordt verzorgd door de centra voor jeugd en gezin en de zorgadviesteams. Belangrijke taken zijn onder meer signalering van mogelijke probleemsituaties, lichte interventie bij probleemjongeren, verwijzing naar en coördinatie van het zorgaanbod voor probleemjongeren. Als de problemen van kind of gezin echter zwaarder worden (bijvoorbeeld uithuisplaatsing, de meer juridische zorg of crisissituaties), verschuift de verantwoordelijkheid naar de provincies en het terrein van de jeugdzorg. Dit is de tweedelijns zorg, waarbij de Bureaus Jeugdzorg<sup>3</sup> voornamelijk indiceren en coördineren, maar de daadwerkelijke zorg wordt geboden door private zorgaanbieders.

In deze tweede lijn bestaan problemen. In het kader van de evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg zijn vele rapporten verschenen over de jeugdzorg.<sup>4</sup> De conclusies zijn niet mals. De doelstelling van de ene toegang is aan de justitiële kant (bescherming en detentie) wel geïntegreerd, maar bij de toegang tot provinciale jeugdzorg niet. De conclusie is dat het werken op deze manier de problemen van de jongeren niet afdoende oplost. Knelpunten die wordenesignaleerd zijn: het ontbreken van een integrale aanpak van de problematiek, de versnipperde organisatie en financiering, toenemende bureaucratie, ook door ad hoc beleid na incidenten, een stijgende vraag naar zware zorg en te lange doorlooptijden.<sup>5</sup>

De koers die is gekozen als oplossing voor deze problemen is om de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg in zijn geheel bij het gemeentebestuur te leggen. Bestuurlijk is dan de gehele jeugdzorgketen in één hand. De gemeente zou voor de tweedelijns zorg de soms grotere hulpverleningsorganisaties kunnen inschakelen (contracteren) voor specifieke onderdelen van de jeugdzorg. De gedachte hierbij is dat als gemeenten op termijn ook verantwoordelijk worden voor de inkoop van deze zorg, er daardoor een financiële prikkel ontstaat om te investeren in preventie. De gemeente zou de plaats zijn voor professionals en kinderen/gezinnen die om hulp vragen en de gemeente regisseert de uitvoering van de hulp door de verschillende

<sup>3</sup> De Bureaus Jeugdzorg zijn door de wet aangewezen als de eerste toegangspoort voor alle jeugdzorg en worden door de provincies gefinancierd, met behulp van een specifieke bijdrage vanuit het Rijk.

<sup>4</sup> T. van Yperen en M. Hellema, *Naar een nieuw Jeugdzorgstelsel*, NJI, 2010; T. Berg en C. Vink, *Jeugdzorg in Europa*, NJI, 2009; R.L.O. Linschoten, K.P. Goudswaard en J.A. Kamps, *Verkeerd Verbonden*, 2008; VNG, *Van klein naar groot*, 2009; WRR, *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*, 2007; BMC, *Evaluatie onderzoek wet op de jeugdzorg*, 2009.

<sup>5</sup> Zoals ook verwoord door Peter Voerman, provincie Drenthe, tijdens de VB Noord bijeenkomst Jeugdzorg Dichterbij op 19 mei 2011, te vinden op [www.vbnoord.nl](http://www.vbnoord.nl).

instellingen/zorgaanbieders. Deze taak moet worden uitgevoerd door zorgcoördinatoren, met als uitgangspunt dat er per gezin één contactpersoon is. Daarnaast is de insteek van Jeugdzorg Dichtbij sterk lokaal gericht: de schaal van de gemeente is niet leidend, maar de directe woonomgeving van een kind moet het uitgangspunt zijn van de zorg, zowel voor het signaleren van de problematiek, als voor het zoeken naar een oplossing.

De problematiek binnen de jeugdzorg is zeer divers en kan zeer urgent zijn. De gemeenten krijgen te maken met vele verschillende zorgaanbieders op het terrein van de jeugdzorg, aanbieders die veelal regionaal of landelijk zijn georganiseerd. Een ander deel van de zorg is juist weer veel kleinschaliger georganiseerd in de vorm van lokale faciliteiten en vrijwilligerswerk. Binnen dit netwerk moeten de gemeenten zo navigeren dat de jongeren de zorg krijgen die ze nodig hebben. Dit geldt zowel voor de preventieve zorg als voor de zorg die moet worden geboden in meer complexe problematiek. Zeker in een gebied als Noord Nederland, waar het aantal jongeren dat tweedelijns zorg behoeft per gemeente relatief laag is, zal het lastig zijn op een schaal dichtbij de jongere het vereiste niveau in zorg te kunnen aanbieden. Met andere woorden, hoe kan de uitvoering zo georganiseerd worden dat de zorg dichtbij, maar met voldoende expertise kan worden aangeboden?

### **3. Sturingsvraagstukken in de jeugdzorg**

De situatie is nu zo dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor het flankerende beleid (zoals onderwijs, ruimtelijke ordening etc.) en de eerstelijns signalering en aanpak van eenvoudige problematiek. Wanneer de problematiek complexer wordt, verschuift de zorg naar het provinciale niveau. De doelstelling is dat gemeenten uiteindelijk verantwoordelijk worden voor de gehele zorgketen. Het gemeentebestuur wordt verantwoordelijk voor zowel het flankerend beleid, als de eerstelijns zorg en de tweedelijns zorg. Nu zal het beleidsveld als gevolg hiervan wellicht veranderen, maar voor dit artikel wordt ervan uitgegaan dat de uitvoering deels wordt gedaan door de gemeenten zelf, en deels door private zorgaanbieders (zeker voor wat betreft de zwaardere tweedelijns zorg). De keuzes die gemaakt moeten worden bij de invoering van het beleid zijn daarmee voor een deel al bekend: de uitvoering is een combinatie van publiek en privaat. Hierbij geldt dat er een verschil zal zijn in de inschakeling: de gemeenten kunnen de eigen uitvoerders hiërarchisch aansturen, maar de private partijen zullen op basis van onderhandeling worden ingeschakeld. Op welke wijze dan wordt aangestuurd en vastgelegd is echter een vraagstuk dat nader onderzoek verdient. Op basis van de keuze die hierin gemaakt wordt, kan de uitvoering verder worden vormgegeven. Wat het geheel compliceert is dat met name bij de tweedelijns zorg de schaal van de zorg dermate groot moet zijn om de nodige expertise te kunnen behouden, dat de gemeenten de uitvoering niet zelf kunnen ontwerpen maar hierin zullen moeten samenwerken met andere gemeenten.

De bijdrage zal zich vooral richten op de vraag op welke wijze de gemeente zou kunnen sturen door middel van contracten met zorgaanbieders. Deze vraag valt uiteen in enkele deelonderwerpen. In de eerste plaats: welke informatie is nodig om een

goede keuze te kunnen maken uit het beschikbare aanbod? In de tweede plaats: wat voor soort contracten moeten worden geschreven? En in de derde plaats: hoe controleert de gemeente de kwaliteit van de geleverde diensten? Zoals eerder is aangegeven is de problematiek in de jeugdzorg zeer divers. Het gaat om preventie, signalering, diagnostisering en behandeling. Hierbij geldt dat de eerste twee trajecten veelal door de gemeente zullen worden uitgevoerd, en dat de twee daaropvolgende trajecten veelal door private partijen zullen worden uitgevoerd. Vooraf, bij de onderhandelingen, zal men voor zichzelf duidelijk moeten hebben welke producten en diensten van welke kwaliteit men wil inkopen; achteraf zal men het geleverde op een of andere wijze moeten controleren op kwaliteit (en kwantiteit). De stijl van aansturing en de bijpassende informatievoorziening zou zo moeten worden ingericht dat de gemeente inzicht krijgt in de gewenste en vooral ook geleverde kwaliteit van uitvoering. In de volgende paragraaf wordt een aantal inzichten uit de bestuurskunde benoemd, die gaan over het proces van uitvoering.

#### 4. Organiseren van de uitvoering

Diverse auteurs hebben al geschreven over uitvoering van beleid en het voorkomen van problemen in de uitvoeringprocessen. In de eerste plaats zijn het proces van uitvoering en de daarbij behorende ontwerpprincipes in kaart gebracht.<sup>6</sup> Daarnaast is er informatie beschikbaar over hoe op uitvoeringsniveau beslissingen worden genomen en welke ruimte de uitvoerder daarvoor nodig heeft.<sup>7</sup> Zowel de benadering vanuit het ontwerp, als de benadering vanuit de medewerker die het dichtst bij de problematiek staat, kan waardevolle inzichten bevatten voor de inrichting van de organisatie van de uitvoering in de jeugdzorg.

##### 4.1 *Proces van invoering en uitvoering*

Uitvoering van beleid vindt plaats in twee processen. Allereerst wordt het beleid gebruiksklaar gemaakt (het proces van invoering) en vervolgens kan er worden uitgevoerd (het proces van uitvoering). Binnen het proces van invoering kunnen drie belangrijke stappen worden onderscheiden. De uitvoeringsorganisatie moet worden gekozen, het beleid moet verder worden uitgewerkt en ten slotte moeten de werkprocessen worden ingericht. In het kiezen van de uitvoeringsorganisatie kan de beleidsvoerder verschillende strategische keuzes maken. Hierbij kan gedacht worden aan de keuze tussen publieke of private uitvoering, de keuze voor een bekende of juist een nieuwe organisatie. Daarnaast is ook de wijze van inschakelen van een organisatie belangrijk. Hierbij kan gekozen worden tussen een hiërarchische benadering (als er sprake is van uitvoering door een gemeentelijke dienst) of een onderhandelingsbenadering (als er wordt uitgevoerd door externe partijen). Parallel aan het kiezen van de uitvoeringsorganisatie wordt ook het beleid verder uitgewerkt. Een

<sup>6</sup> A. Hoogerwerf en M. Herweijer, *Overheidsbeleid*, Kluwer, 2008; A. Geul, *Beleid in Uitvoering*, Lemma, 2005.

<sup>7</sup> M. Lipsky, *Street level bureaucracy*, Russel Sage Foundation, 1980; J. Coble Vinzant, L. Crothers, *Street level leadership*, Georgetown University Press, 1998.

belangrijke keuze hierbij is de wijze van programmeren van het beleid. Bij doelprogrammering wordt aan de uitvoerder een concreet doel gesteld en worden middelen beschikbaar gesteld om dit doel te bereiken. Het is dan aan de uitvoerder zelf om te beslissen op welke wijze de doelstelling wordt behaald. Bij conditionele programmering wordt niet zozeer het doel vastgesteld, maar worden juist richtlijnen voor het proces aangereikt. Is eenmaal duidelijk wie gaat uitvoeren en op welke wijze er wordt gestuurd, dan is het veelal aan de uitvoerder zelf om de werkprocessen in te richten en de medewerkers te instrueren. Hierbij is het nog mogelijk om te variëren in de mate van programmering (meer of minder gedetailleerd en vastgelegd). De boodschap van het beleid wordt omgezet in de taal van de uitvoerende organisatie, de verschillende deeltaken worden onderscheiden en gekoppeld aan specifieke rollen binnen de organisatie en de taken worden uiteindelijk toegewezen. Is er weinig gedetailleerde programmering en is er weinig vastgelegd, dan heeft de uitvoerder veel vrijheid, is alles vastgelegd en gedetailleerd, dan is er minder vrijheid voor de uitvoerder.

Voor het terrein van de tweedelijns jeugdzorg, is gekozen voor een mix van privaat en publiek in de uitvoering. In de voorziene decentralisatie zijn de gemeenten verantwoordelijk, maar zij kopen zorg in van private partijen. Dit gebeurt veelal op basis van onderhandeling. Waarover wordt onderhandeld is aan de gemeenten. Hierbij kan gekeken worden naar bijvoorbeeld de prijs van zorg of de inhoud van de zorg. Het daadwerkelijk programmeren zal uiteindelijk hiervan afhangen. Zowel de gemeente kan programmeren door meer of minder gedetailleerde eisen te stellen, maar de zorgverlener kan zelf ook programmeren in het inrichten van de werkprocessen. Bovenstaande uitwerking van het proces van invoering maakt in ieder geval duidelijk dat door te kiezen in de wijze van programmeren, gemeenten kunnen sturen op de kwaliteit en controleerbaarheid van de uitvoering van zorg. De gekozen wijze van programmering beïnvloedt immers uiteindelijk de handelingsvrijheid van de uitvoerend medewerker. Onderzoek laat zien dat als alles eenmaal klaar is voor uitvoering er in dat traject nog voldoende fouten kunnen ontstaan die er voor zorgen dat het beleid toch niet conform kan worden uitgevoerd. Hierop wordt echter in deze bijdrage niet nader ingegaan.<sup>8</sup>

#### 4.2 *Uitvoering vanuit het perspectief van de uitvoerder*

Uitvoering van beleid kan van boven af worden beschreven, vanuit het ontwerpperspectief, zoals hierboven is gedaan. Er is echter ook veel onderzoek gedaan naar het functioneren van de uitvoering van onder af.<sup>9</sup> De theorie over street level bureaucrats en street level leaders beschrijft onder andere welke handelingsstijlen de eerstelijns uitvoerders gebruiken in het daadwerkelijk uitvoeren van beleid.<sup>10</sup> Op basis hiervan lijkt het mogelijk om aan te geven welke handelingsvrijheid een uitvoerder

<sup>8</sup> A. Geul, *Beleid in Uitvoering*, Lemma, 2005, p. 110; J.L. Pressman en A. Wildavsky, *Implementation*, University of California Press, 1973.

<sup>9</sup> M. Lipsky, *Street level bureaucracy*, Russel Sage Foundation, 1980; J. Coble Vinzant, L. Crothers, *Street level leadership*, Georgetown University Press, 1998.

<sup>10</sup> J. Coble Vinzant, L. Crothers, *Street level leadership*, Georgetown University Press, 1998, p. 91.

nodig heeft voor het effectief uitvoeren van zijn taken. Deze stijlen verschillen in de mate waarin er vrijheid is om zelf de uitkomst van een situatie te kunnen beïnvloeden en de mate waarin er vrijheid is om keuzes te maken in het proces. Een eerste stijl is de administratieve handeling, waarbij de uitvoerder weinig tot geen vrijheid heeft om zelf proceskeuzes te maken, wat ook geldt voor de vrijheid om zelf de uitkomst van een situatie te kunnen kiezen. Een tweede stijl is het situationele leiderschap, waarbij de uitvoerder weliswaar de uitkomst niet kan kiezen, maar wel keuzes kan maken in het proces dat gaat leiden tot de voorgeschreven uitkomst. Een derde stijl van handelen is het transformationele leiderschap, waarbij een voorgeschreven proces moet worden gevolgd, maar de afweging over de uitkomst gemaakt kan worden door de uitvoerder. Tenslotte is er de handelingsstijl waarbij zowel transformationeel als situationeel leiderschap aanwezig is. De uitvoerder kan niet alleen een keuze maken over de te hanteren werkwijze, maar kan ook zelf de afweging maken over de gewenste uitkomst.

De les die hieruit geleerd kan worden voor het inrichten van de uitvoering is dat de probleemsituatie die de uitvoerder moet oplossen zou moeten bepalen welke vrijheid van handelen er voor de uitvoerende partij zou moeten zijn. In de programmering van het beleid kan hiermee dan rekening worden gehouden. De regels en afspraken die zo ontstaan, kunnen echter niet het gebruik van de handelingsruimte voorspellen. De uitvoerder baseert het handelen immers ook op verwachtingen en eigen normen en waarden. Voor bijvoorbeeld de verwachtingen van het publiek over het handelen van de uitvoerder en de eigen normen en waarden van de uitvoerder, zouden managementtechnieken kunnen worden ingezet.

In het onderzoek worden uitspraken gedaan over medewerkers binnen overheidsorganisaties, terwijl de verhouding die in deze bijdrage centraal staat een verhouding is tussen een overheid en een contractpartij. Hoewel de leiderschapsstijlen worden waargenomen bij eerstelijns uitvoerders, kan hierop invloed worden uitgeoefend door de wijze van programmeren. De wijze van programmeren (op doel of proces) sluit immers aan op de ruimte die wordt ervaren door de uitvoerder (procesvrijheid of vrijheid om uitkomsten te kiezen). Door de wijze van programmeren worden kaders aangegeven voor het handelen van de uitvoerder. In de jeugdzorg worden de kaders voor het handelen van de eerstelijns uitvoerders op meerdere lagen bepaald: zowel in het contract tussen gemeente en zorgaanbieder, als in het intern organiseren van de uitvoering door de zorgaanbieder. De wijze van programmeren die in het contract tussen zorgaanbieder (agent) en gemeente (principaal) zal worden gekozen, bepaalt de ruimte die er in de rest van de keten over zal blijven. De principaal kan sturen door in het contract tot in detail voor te schrijven aan de agent hoe te handelen. Andere varianten zijn een contract dat vooral procesbepalingen bevat of voornamelijk doelafspraken. Een laatste mogelijke variant is een contract dat veel ruimte laat aan de agent, waarbij de principaal op andere wijze de agent probeert aan te sturen (bijvoorbeeld op basis van value congruency). In de volgende paragraaf worden deze wat theoretische opties verder uitgewerkt.

## 5. Toepassing

Bovenstaande inzichten maken duidelijk dat gemeenten bij het inschakelen van de zorgaanbieders al een keuze kunnen maken voor een wijze van programmeren, op doel of op proces. Daarnaast kunnen gemeenten kiezen voor de zekere mate van programmering van doelen en processen en de mate van vastlegging hiervan. De mate waarin de gemeente al programmeert, zal mede de kaders van het handelen van de eerstelijns uitvoerders binnen de uiteindelijk gekozen zorgaanbieder bepalen. De koninklijke weg zou zijn om vanuit de variëteit aan probleemsituaties te bepalen welke vrijheid van handelen de eerstelijns uitvoering binnen de zorgaanbieder nodig heeft, om dan te komen tot een gewenste mate van programmering op doel dan wel proces. Hoewel dat een interessante exercitie zou zijn, wordt in deze bijdrage echter vooral stilgestaan bij de controle die de gemeente zou kunnen uitoefenen door een bepaalde mate van programmeren van doel of proces voor de zorgaanbieder. Het sturen op proces of doel heeft immers effect op de vrijheid van handelen van de zorgaanbieder. Als het gaat om voorwaarden aan het inhoudelijke doel van de opgave kan gedacht worden aan bijvoorbeeld de keuze voor een bepaalde aanpak van de problematiek (Triple P) of de garantie dat in alle gevallen binnen een bepaalde termijn hulp beschikbaar moet zijn. Als het gaat om sturing op procesvoorwaarden kan gedacht worden aan randvoorwaarden zoals het beschikbare budget, eisen die worden gesteld aan de wijze van informeren van de gemeente en de verantwoording door de zorgaanbieder. Gebaseerd op de bovenstaande inzichten zijn dan de volgende hypothetische situaties denkbaar:

- A De gemeente stelt zowel voorwaarden voor het proces als voorwaarden aan de doelen die de zorgaanbieders moeten halen (hoge programmering). De zorgaanbieder voert dan sec uit wat de gemeente voorschrijft. Uit de onderhandelingen met de zorgaanbieders wordt die aanbieder gekozen die de voorwaarden van de gemeente het dichtst benadert.
- B De gemeente stelt voorwaarden aan het proces, in termen van het budget en de wijze van verantwoording. De zorgaanbieder geeft aan welke doelstellingen behaald kunnen worden binnen de gegeven randvoorwaarden. Uit de onderhandelingen wordt die zorgaanbieder gekozen die voor de gegeven voorwaarden die doelen weet te realiseren die de gemeente het meest aantrekkelijk vindt.
- C De gemeente stelt voorwaarden aan de te halen doelstellingen, waarbij de zorgaanbieder zelf mag kiezen hoe de doelstellingen worden behaald. De gemeente kiest het meest aantrekkelijke aanbod (bijvoorbeeld op prijs) uit de geschikte kandidaten.
- D De gemeente laat aan de zorgaanbieder over welke doelstellingen onder welke voorwaarden kunnen worden behaald. Er wordt door de gemeente uit het totaalaanbod een keuze gemaakt (lage programmering).

Hieronder wordt per situatie aangegeven waar de verantwoordelijkheid ligt en welke sturingsmogelijkheden er nog zijn voor de gemeente in ieder van de varianten.

In situatie A moet de gemeente, voordat de onderhandelingen starten, al nadenken over inhoud en proces van de zorg aan de jeugd. De gemeente moet dan een idee

hebben over wat de meest geschikte aanpak is en legt een pakket aan voorwaarden vast voor de uitvoering. Dit vereist van de gemeente een groot inhoudelijk inzicht in de materie. De gemeente heeft een visie en kaders en programmeert op zowel inhoud als proces. Dit maakt de uitvoering voor de gemeenteraad heel controleerbaar. De zorgaanbieder tekent in op het pakket van de gemeente. De enige taak die de zorgaanbieder dan nog heeft is om met behulp van management technieken ervoor te zorgen dat aan de eisen van de gemeente wordt voldaan. Het nadeel is dat de zorgaanbieders zelf natuurlijk ook expert zijn en ook inzicht hebben in zowel proces als inhoud, maar dit nu niet kunnen benutten. Omdat de vrijheid van de zorgaanbieder gering is, ligt de verantwoordelijkheid voor succes of falen vooral bij de gemeente, die ook sterke mogelijkheden heeft om in te grijpen.

In situatie B stelt de gemeente voor de onderhandelingen vast welke proceseisen er gaan gelden, bijvoorbeeld een bepaald budget, of de wijze van verantwoording door de zorgaanbieder. Het is aan de zorgaanbieder om te komen met een inhoudelijke visie op de aanpak van de problemen van de jeugd. Vanuit de expertise van de zorgaanbieder moet dit mogelijk zijn. De gemeente zal de aanbiedingen van de verschillende zorgaanbieders vergelijken. Het voordeel voor de gemeente is dat de budgetten goed bewaakt kunnen worden. Het nadeel is dat de samenhang met de rest van het jeugdbeleid kan verdwijnen, omdat de gemeente voor de inhoud afhankelijk is van het aanbod. Het is aan de zorgaanbieder om de door de zorgaanbieder zelf gestelde doelen te realiseren tegen de door de gemeente gestelde procesvoorwaarden. De zorgaanbieder zal zich steeds moeten verantwoorden over de bestede budgetten. De zorgaanbieder heeft de ruimte zijn medewerkers vooral op inhoud aan te sturen.

In situatie C stelt de gemeente de inhoudelijke doelstellingen vast en programmeert deze in meer of mindere mate. Hier geldt, misschien nog wel sterker dan in variant A, dat de gemeente heel goed van te voren moet weten welke producten het wil inkopen met welke kwaliteitseisen. De zorgaanbieders doen een aanbod dat hierbij aansluit. De gemeente vergelijkt de aanbiedingen bijvoorbeeld op de kosten van zorg. De zorgaanbieder organiseert de uitvoering zodat aan de doelen van de gemeente wordt voldaan. De zorgaanbieder zal zich steeds moeten verantwoorden op het wel of niet bereiken van de inhoudelijke doelstellingen. Omdat de doelstellingen voor een groot deel al vastliggen, geldt dat de aansturing van de zorgaanbieder op de eigen medewerkers sterk manageriaal van aard zal zijn. De gemeente heeft al voor programmering van de inhoud gezorgd, de zorgaanbieder moet nu de randvoorwaarden zo programmeren dat de medewerkers ook de gewenste doelstellingen kunnen realiseren.

In situatie D programmeert de gemeente weinig; zowel doelen als voorwaarden worden aan de zorgaanbieders overgelaten. Dit maakt de afweging bij het kiezen van een zorgaanbieder ingewikkeld, er is immers van te voren geen vastgelegd kader op basis waarvan de afweging plaats zal vinden. De zorgaanbieder is verantwoordelijk voor zowel de inhoud als het proces. Het is aan de gemeente hierop de regie uit te oefenen. Omdat de gemeente in alle opzichten vertrouwt op de expertise van de

zorgaanbieder is het moeilijk om het geheel controleerbaar te houden voor de gemeenteraad. De verantwoordelijkheid voor succes of falen ligt bij de zorgaanbieder, de gemeente kan slechts op afstand registreren. De transactiekosten zijn laag, maar de mogelijkheid tot sturen ook en er is een risico op opportunistisch gedrag van de zorgaanbieder.

## **6. Afronding**

Wanneer we nu de verschillende mogelijke routes bij het onderhandelen met de zorgaanbieders vergelijken, valt op dat sterke sturing gekoppeld is aan een hoog expertiseniveau en een grote verantwoordelijkheid en controleerbaarheid. De tweedelijns jeugdzorg is voor de gemeenten echter een nieuwe taak, waarbij de schaal die nodig is om de expertise rond deze zorg op te bouwen veelal groter is dan de schaal van de gemeenten zelf. Aan de andere kant willen de gemeenten natuurlijk wel de samenhang in de jeugdgzorgketen behouden (inhoud) en willen de gemeenten grip houden op de budgetten voor de zorg (proces). De situatie waarin de gemeenten noch op inhoud noch op proces programmeren lijkt dan evenmin wenselijk. De vraag die overblijft, is of de gemeenten moeten kiezen voor het sturen op inhoud of het sturen op processen. Wat het best past bij een gemeente hangt onder meer af van de beschikbare expertise van de gemeente en de gewenste samenhang in de gehele keten van het jeugdbeleid. Wordt gekozen voor het vastleggen van de inhoud, dan bestaat de kans dat op procesaspecten minder kan worden gestuurd. Wordt vooral gestuurd op het proces, dan loopt de gemeente het risico niet te kunnen bijsturen op inhoud, maar hier alleen op te kunnen selecteren. De keuze die gemaakt moet worden is tussen het eenmalig beoordelen van de procesvoorwaarden maar het kunnen bijsturen op inhoud, of het eenmalig beoordelen op inhoud maar het kunnen bijsturen van de procesvoorwaarden. Op basis van deze bijdrage kan een gemeente in ieder geval inschatten welke keuze leidt tot welke risico's in de aansturing.





## Doorwerking van BBI in 2012

*Harrie Aardema*

Mijn in 2002 verschenen proefschrift 'Doorwerking van BBI' (ondertitel: 'Evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten') ontlokte aan mijn promotor Michiel Herweijer zowel voor als na de promotiedatum soms een lichte frons. 'Ben je niet te kritisch?', vroeg hij dan. Dat vroegen ze zich bij mijn werkgever BMC eigenlijk ook af. Ze waren natuurlijk blij met een proefschrift 'uit eigen gelederen' over het gedachtegoed waarmee het adviesbureau letterlijk en figuurlijk 'groot' geworden was, maar ze hadden het liefst gezien dat de bevindingen eenduidig positief zouden zijn geweest. Dat was helaas niet zonder meer het geval, zoals ik hieronder nader uiteen zal zetten. Hoe is het beeld tien jaar na dato? In hoeverre is bij gemeenten nog steeds sprake van 'Doorwerking van BBI' en waaruit bestaat deze doorwerking dan? Dat zijn de vragen die ik in deze bijdrage aan de orde wil stellen.

### 1. Samenvatting van het proefschrift

Voor wie de afkorting BBI niets of weinig zegt: eerst even een korte recapitulatie. BBI staat voor het 'Beleids- en Beheers- Instrumentarium' dat de gemeenten in Nederland hanteren.<sup>1</sup> Sommige gemeenten hanteerden hiervoor eigen benamingen, zoals 'het Tilburgse model', maar dat was in principe hetzelfde. BBI kan worden beschouwd als een reactie op de vorige economische crisis, in de jaren tachtig van de vorige eeuw. BBI was geïnspireerd door het internationaal opkomende New Public Management denken, dat wordt geassocieerd met een meer 'bedrijfsmatig' opererende overheidsorganisatie: meer resultaatgericht, meer efficiënt, minder naar binnen gericht, minder bureaucratisch. Oftewel, ook toen al: 'Meer met minder'.

#### *BBI overal ingevoerd*

Nagenoeg alle Nederlandse gemeenten raakten enthousiast over deze gedachte en voerden in de jaren negentig het door BBI gepropageerde planning- en control instrumentarium in: van boven naar beneden een collegeprogramma, een beleidsplan, een productenbegroting, sectorplannen en afdelingsplannen, en vervolgens de verantwoording daarover van beneden naar boven, aan de hand van de in de plannen opgenomen kengetallen (prestatie-indicatoren) en in de vorm van afdelingsrapportages, managementrapportages, bestuursrapportages en een jaarrekening en jaarverslag, met dezelfde indeling als de planningsdocumenten. Ook de structuur van de ambtelijke organisatie werd veelal aangepast: er kwamen sectoren- en dienstenmodellen. Langzamerhand ontwikkelde BBI zich tot een steeds meer omvattend bestuurs- en managementconcept en daarom werd zelfs de afkorting van een andere inhoud voorzien: 'Bestuurlijke vernieuwing, Bedrijfsvoering en Informatie(voor-

---

<sup>1</sup> In navolging van BBI ontstonden bij het rijk ('VBTB': 'Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording') en de waterschappen ('BBP': 'Beleids- en Beheers- Proces') vergelijkbare initiatieven.

ziening)'.

In mijn onderzoek heb ik geprobeerd om alle beschikbare empirische (onderzoeks)informatie over de doorwerking van BBI (in het proefschrift opgevat als de mate van bekendheid, overweging en instemming) en de werking van BBI (in het proefschrift opgevat als de mate van formele conformiteit, gedragsconformiteit en finale conformiteit) boven tafel te krijgen. Op grond van het beschikbare empirische materiaal bleek niet goed aantoonbaar dat de doelstellingen van het BBI-project waren gehaald; die doelstellingen waren: een versterking van de positie van de gemeenteraad, een betere beheersing van de organisatie en een toename van de klantgerichtheid.

Evenmin aantoonbaar was de aanwezigheid van het gedrag dat volgens BBI noodzakelijk was om de ingevoerde instrumenten en structuren te doen renderen. BBI formuleerde daarvoor de volgende uitgangspunten: sturing op hoofdlijnen door de politiek, integrale verantwoordelijkheid voor leidinggevendenden, resultaatverantwoordelijkheid door taakstellende afspraken, (door-) decentralisatie en heldere afbakening van taken en bevoegdheden en een periodieke toetsing en verantwoording van resultaten. Deze uitgangspunten zijn eigenlijk evenzovele gedragsveronderstellingen.

#### *Gescheiden circuits*

BBI mag al met al een groot succes genoemd worden: iedereen was enthousiast en ging 'het doen'. Onmiskenbaar is dat BBI belangrijke verbeteringen heeft bewerkstelligd. BBI heeft bijgedragen aan een grotere belangstelling voor de gemeentelijke bedrijfsvoering en heeft een beter inzicht in het beleid en de financiën van gemeenten mogelijk gemaakt. Documenten als de begroting en de jaarrekening gingen er mooi uitzien en werden tijdig opgeleverd – wat in het verleden wel eens anders was. Maar de beoogde effecten en met name het gedrag van de functionarissen voor wie BBI bedoeld was zijn toch wel tegengevallen.

Hoe waren de wat tegenvallende revenuen in termen van effecten en gedragingen te verklaren? In mijn onderzoek ging ik op zoek naar denkrichtingen die daarop een bevredigend licht konden werpen. Zo kwam ik uit bij onderzoekers en denkers die aandacht hebben gevraagd voor wat mensen in het dagelijks werk al dan niet beweegt, zoals Herbert Simon (1967, 'bounded rationality'), Lipsky (1980, 'street-level bureaucracy'), Mintzberg (1999, 'machinebureaucracy'), Weick (1995, 'sensemaking'), Scott-Morgan (1995, 'the unwritten rules of the game') en Powell & DiMaggio (1991, 'institutional isomorphism').

In deze zoektocht rees vooral het beeld op dat er naast de gewenste en formele werkelijkheid een uiteindelijk dominantere feitelijke en informele werkelijkheid bestond, met een eigen dynamiek en wetmatigheid die op gespannen voet stond met dat wat geïmplementeerd werd. Binnen gemeentelijke organisaties ontstonden als het ware twee gescheiden circuits: enerzijds een circuit waarin werd verordonneerd hoe het zou moeten zijn en anderzijds een daarvan min of meer gescheiden circuit

waarin men zich primair liet leiden door de waan van de dag en alles wat daarmee samenhangt.

Mede op grond van deze bevinding formuleerde ik aan het eind van mijn proefschrift de aanbeveling dat verbetering van organisatorisch functioneren niet zou moeten worden gezocht in perfectionering van techniek (instrumenten, informatiesystemen en voorschriften), maar veeleer in verbetering van interactie op het niveau van onderliggende waarden.

## 2. Gemeenten en BBI tien jaar na dato

Hoe gaat het op dit moment met de gemeentelijke praktijk, tien jaar na het verschijnen van het proefschrift? Om te beginnen: de doorwerking van BBI is nog steeds alom aanwezig. Iedere gemeente heeft nog altijd een P&C-cyclus in de door BBI bedoelde zin. De invulling ervan is zelfs verder verfijnd door de invoering van het BBV: het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' uit 2003 (Staatsblad 2003, 27). De gemeentelijke programmabegrotingen zijn overeenkomstig dit besluit opgezet volgens een landelijk voorgeschreven format. Daarbij proberen alle gemeenten hun doelstellingen zo 'SMART'<sup>2</sup> mogelijk te formuleren en er zijn effectiviteits-, rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoeken. Kortom, wat zou er nog mis kunnen gaan? Het antwoord is helaas dat ook in organisaties waar de P&C-cyclus perfect op orde is – en de accountant hierover erg tevreden is – toch opeens 'financiële lijken' uit de kast kunnen vallen en projectbudgetten enorm kunnen worden overschreden of 'onderschreden'. Blijkbaar bieden het keurig voldoen aan de vormvereisten en de goedkeurende accountantsverklaring op zichzelf onvoldoende garantie om financiële uitglijders te voorkomen.

Opmerkelijk is ook dat op de gemeentelijke werkvloeren al jaren vrij massaal wordt geklaagd over wat wel wordt genoemd 'de terreur van planning & control'. De klachten hebben onder meer betrekking op: repeterende invuloefeningen, een P&C die een doel in zichzelf zou zijn geworden, veel formats en dikke pakken papier waar weinig gebruik van wordt gemaakt door politici, bestuurders en managers. Ook blijkt dat in de praktijk dikwijls te veel ambities tegelijk worden nagestreefd en dat de uitvoering stelselmatig achterblijft bij de planning. In dat verband wordt wel gesproken van een performance paradox: bedrijfsmatig werken leidt niet vanzelfsprekend tot betere prestaties (Van Thiel & Leeuw 2002). Ook lijkt sprake te zijn van een efficiencyparadox: er zijn juist meer middelen nodig om het werk te doen (Aardema 2010). Verder blijkt het in zwang geraakte programmatische werken, evenals het projectmatige werken, niet gemakkelijk te verenigen met de verticaal-hiërarchische informatiepiramide van de op de BBI-leest geschoeide P&C-cyclus.

### *Vergelijkbaar beeld*

Als we eens kijken naar de doelstellingen die BBI oorspronkelijk formuleerde, dan kan op basis van onderzoeks- en advieservaringen in de gemeentelijke praktijk ten

---

<sup>2</sup> SMART = specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch, tijdgebonden.

aanzien van de huidige constellatie het volgende worden opgemerkt. De positie van de gemeenteraad is in vergelijking met 2002 met de invoering van het dualisme in formele zin steviger aangezet, maar dat houdt geen direct verband met BBI. Het ziet er overigens ook niet naar uit dat de gemeenteraad beter dan vroeger in staat is om te sturen op de informatie die het P&C-instrumentarium oplevert (Schilder e.a. 2011). Van een betere beheersing van de organisatie lijkt evenmin sprake, terwijl ook de toename van de externe klantgerichtheid evenals destijds nog steeds niet zozeer in verband te brengen valt met dat waar BBI voor stond en staat.

Als we vervolgens kijken naar de uitgangspunten c.q. gedragsveronderstellingen van BBI, dan moeten we constateren dat sturen op hoofdlijnen door de politiek, integrale verantwoordelijkheid van leidinggevendenden, het geven van meer verantwoordelijkheid aan operationele niveaus en afspraak = afspraak met inbegrip van het elkaar daarop aanspreken nog steeds zeer lastige opgaven zijn voor veel gemeentelijke organisaties.

Ondanks de voortgaande instrumentele doorwerking van BBI lijkt het beeld qua doelbereiking van BBI en qua gedrag van de betrokken actoren sinds 2002 dus niet wezenlijk te zijn veranderd.

Aan de andere kant zijn bij veel gemeenten initiatieven waarneembaar waarbij wordt gewerkt aan het vereenvoudigen en beter bruikbaar maken van de P&C. Dat levert allerlei interessante perspectieven op. Naast het terugbrengen van het aantal plannen en rapportages, het uitfilteren van herhalingen en het korter, leesbaarder en bruikbaar maken van formats en teksten, wordt hier een daar bijvoorbeeld overwogen om de éénjarige P&C-cyclus te verruimen tot een vierjarige P&C-cyclus. Uit oogpunt van aansluiting op de vierjarige regeertermijn van de colleges van B&W lijkt dat inderdaad logischer, want er is geen beleid waarvan de uitvoering op 1 januari begint en op 31 december van hetzelfde jaar eindigt. Overigens laat allerlei beleid zich ook niet tot vier jaren beperken. Wel willen volksvertegenwoordigers en bestuurders in de termijn van vier jaren die hun gegund is graag 'iets neerzetten'. Ook wordt bij een aantal gemeenten nagedacht over een nadrukkelijker scheiding tussen een financiële control die zich meer zou lenen voor een jaarcyclus en een beleidscontrol die op andere wijze wordt vormgegeven, bijvoorbeeld in samenhang met een zekere coördinatie van beleidsnota's.

### *Experimenten*

Soms wordt geëxperimenteerd in de zin dat het verzamelde management zich 'op de hei' ten principale buigt over de P&C van de gemeentelijke organisatie, al dan niet in bijzijn van de controllers. Zelfs begint men wel eens 'blanco', dus vergeet men even alle SMART doelstellingen en bijbehorende prestatie-indicatoren en noteert men op een leeg vel papier waarop men zelf stuurt en welke informatie men daarbij nodig heeft. In dergelijke gevallen worden punten geïdentificeerd die elke manager bij voorkeur permanent wil weten (zoals het percentage ziekteverzuim en de stand van de budgetten), maar ook openbaren zich grote verschillen die verband houden met onderscheiden werksoorten en met persoonlijke accenten in de aansturing.

Daarvoor worden dan 'dashboards op maat' gemaakt, waarop men beter kan sturen dan op wat 'het systeem' aanreikt. Controllers opereren daarbij meer vraaggericht: ze gaan minder uit van wat naar hun idee zou moeten en meer van waar hun 'klanten' behoefte aan hebben. Waar dat echter minder uit de verf komt, houden vele lijnfunctionarissen er toch weer hun eigen schaduwadministraties op na – waardoor de gescheiden circuits toch in stand blijven.

En er wordt hier en daar geëxperimenteerd met een minder instrumentele planning & control, door het accent vooral te leggen op het elkaar aanspreken op de voortgang in gesprekken en bijeenkomsten, waarbij de hoeveelheid papier zo minimaal mogelijk wordt gehouden. De verantwoording geschiedt dan vooral in de vorm van verhalen en het beantwoorden van vragen daarover. Het accent verschuift daarbij van het papier waarin 'alles' staat naar het directe contact over datgene waarover de functionarissen aan wie de verantwoording wordt afgelegd het met name willen hebben. Benodigde informatie wordt dan vooral 'op maat' gehaald uit digitale informatiesystemen op het moment dat dit nodig is.

### 3. De lineair-causale piramide ter discussie

Op grond van het voorgaande zou de conclusie zich kunnen opdringen dat de gemeentelijke praktijk zich blijkbaar niet veel heeft aangetrokken van mijn proefschrift. In strijd met mijn aanbeveling is de techniek (instrumenten, informatiesystemen en voorschriften) met de komst van het BBV juist wel doorgeperfectioneerd, terwijl nog steeds de doelbereiking van BBI en het gewenste gedrag van actoren in de praktijk achterblijven. Hoewel wel enige beweging aan het instrumentele front zichtbaar is in de richting van meer eenvoud en bruikbaarheid, overheerst bij velen in gemeenteland toch nog steeds het beeld van een planning & control die er weinig toe doet, die veel energie kost maar weinig oplevert.

Daarbij staat de lineair-causale P&C-cyclus nog steeds redelijk fier overeind, ondanks de twijfels over het nut ervan. Hieronder enkele veel voorkomende oprispingen in dat verband.

- In de plannen zetten organisatieonderdelen zichzelf op de kaart: 'We hebben overal aan gedacht'.
- In de rapportages overheersen de 'goed nieuws shows': 'We liggen op schema'. Informatie die later problemen zou kunnen geven wordt achtergehouden.
- Het 'echte spel' wordt vooral los daarvan gespeeld, waarbij actoren hun eigen manieren van doen hebben als het gaat om het plannen van daadwerkelijke activiteiten en het raadplegen van informatiebronnen.
- Bestuurders willen helemaal niet SMART werken, ze hebben behoefte aan politieke 'scharrelruimte' en aan 'wisselgeld'.

#### *Georganiseerde hypocrisie*

Als we dit alles nu weten, waarom houden we in de praktijk dan toch zo nadrukkelijk vast aan de P&C-cyclus, de vele vormvereisten en aan zo indrukwekkend mogelijke

en zo SMART mogelijke doelstellingen? Hoe valt dat te verklaren?

Een interessant aanknopingspunt is te vinden in het werk van Brunsson (2007), die spreekt van een 'georganiseerde hypocrisie'. De wereld van de politieke besluitvorming kent volgens hem een eigen dynamiek en eigen soort output, die een andere is dan de klassieke gedachte van de bureaucratische piramide en de daaraan gelieerde controlmechanismen doen veronderstellen. De veronderstelling is dat politieke besluiten een op een zullen (moeten) worden uitgevoerd door de ambtelijke organisatie. Maar het is volgens Brunsson veeleer andersom: politiek wordt vooral besloten over wat door de organisatie wordt aangereikt en het belangrijkste daarvan is dat de buitenwereld – via de media – gelóóft dat het goed is wat er gebeurt (a.w.: 86). Politieke woorden en besluiten versimpelen echter de werkelijkheid en staan betrekkelijk los van de complexiteit van het dagelijks handelen. Brunsson: *'People may talk or decide about a certain action but act in the opposite way. The result is hypocrisy.'* (a.w.: 112). Dit kan volgens hem ook niet anders. Hypocrisie is niet iets verwerpelijks, maar een noodzakelijk overlevingsmechanisme. De slogan 'afpraak = afspraak' is belangrijk voor de stabiliteit en geloofwaardigheid, ook al is de praktijk noodzakelijkerwijs 'ja zeggen, nee doen'. Politieke woorden en besluiten hebben een symbolische en legitimerende functie: ze creëren stabiliteit en het vertrouwen dat er verantwoordelijkheid wordt genomen voor wat ons als burgers zorgen baart maar wat we zelf niet kunnen oplossen. 'Daar hebben we de politiek voor.' Daardoor krijgen we de ruimte om te doen wat we zelf belangrijk vinden. *'Politics and the politicians are more important, more crucial, to our culture than the hierarchic metaphor implies.'* (a.w.: 110).

#### *Sociaal-psychologische dimensie*

De benadering van Brunsson is niet nieuw. Een vergelijkbare essentie is al veel eerder te vinden bij andere auteurs die (het belang van) het symbolische karakter van de politiek en de daarmee samenhangende ontkoppeling van beleid en uitvoering benadrukken (reeds Edelman 1977, March & Olsen 1989, Meyer & Rowan 1989). Maar de benadering is wel heel treffend en herkenbaar. Het heeft er alle schijn van dat BBI weliswaar een inspirerend ideaal heeft neergezet, maar dat de sociaal-psychologische dimensie stelselmatig over het hoofd is gezien. Oftewel: hoe het implementeren van (te veel) ideaalbeelden en daarmee samenhangende gedragsnormen feitelijk inwerkt op het doen en laten van mensen. In lijn met Brunsson en anderen dringt dan de volgende analyse zich op. Van hoog tot laag overleven mensen in organisaties – zeker naarmate de omgevingsdruk en de complexiteit van zaken toenemen – in eerste instantie door hun naast hogere in de hiërarchie te behagen en te overtuigen van de eigen voortreffelijkheid en onmisbaarheid. Zodra dit is gelukt ontstaat de ruimte om te doen wat men zelf noodzakelijk acht. Daarom is afspraak = afspraak zo moeilijk in veel organisaties – vooral publieke organisaties. Het eigen professionele territorium wordt met succes afgeschermd.

Dit is tevens een aannemelijke verklaring van verschijnselen als 'verkokering', 'eilandencultuur' en 'hokjesgeest'. Hoe meer er moet worden gepresteerd en veranderd (met reorganisaties en nieuwe strategische visies, onhaalbare SMART geformuleerde doelen en onmogelijke competentieprofielen), hoe sterker de neigding van men-

sen om zich terug te trekken in de eigen kleine kring en daar een hekje omheen te zetten. De impliciet overeengekomen gedragscode is dat de subculturen zich zo weinig mogelijk met elkaar bemoeien. Het resultaat is een non-interventiecultuur en een angstcultuur. Je hebt met elkaar te verbergen hoe je er werkelijk over denkt en waar je werkelijk mee bezig bent. Je communiceert buiten je subcultuur uitsluitend dat wat degenen van wie je afhankelijk bent willen horen, omdat je bang bent dat anders 'je kop eraf gaat'. Niet voor niets wordt in medewerkerstevredenheidsonderzoeken binnen gemeentelijke organisaties steevast geklaagd over onveiligheid in de organisatie en wordt dikwijls opgemerkt dat 'men trots is op het eigen werk, maar niet op de organisatie'.

#### *Loosely coupled*

Wat betekent dit nu voor de lineair-causale piramide? Waar mensen elkaar niet aanspreken op wat er werkelijk gebeurt, maar liever de schijn ophouden dat het goed gaat en waar leidinggevend niet of nauwelijks sturen op werkelijke processen, maar meer op afstand en op papier, daar ontstaat een beeld van organisatorische verbanden die zeer losjes met elkaar samenhangen. Ze zijn 'loosely coupled' (Weick 1979: 111 e.v.), mogelijk zelfs 'decoupled' (Meyer & Rowan 1991). Dit behoeft overigens niet per se verwerpelijk te zijn, omdat aldus kennelijk recht worden gedaan aan de veelvormigheid en complexiteit van de organisatorische werkelijkheid. Daardoor kunnen functionarissen hun eigen professionele verantwoordelijkheid pakken – ook samen met anderen, waardoor het per saldo toch nog best goed kan gaan met de organisatie.

Maar het beeld dat hiermee ontstaat is wel een volstrekt ander beeld dan dat van de lineair-causale piramide van BBI. In de minder lineair-causale zienswijze dringt zich een beeld op van individuen en subculturen die dag in dag uit met elkaar interacteren en waarin zich in een min of meer ongeplande dynamiek van alles voordoet wat maakt dat het gaat zoals het gaat. Het is vooral de waan van de dag die regeert en die doelen zowel vormt als doet veranderen (Herweijer 1987). Het zijn immers mensen die ermee moeten werken. En menselijk gedrag is allerm minst lineair-causaal: het is grillig, afhankelijk van sympathieën en antipathieën, allergieën en pikordes, drijfveren en angsten, omstandigheden en belangen.

#### *Horizontalisering*

Niet alleen van binnenuit, maar ook door ontwikkelingen van buitenaf is er aanleiding om de lineair-causale piramide van de P&C-cyclus evenals het bijbehorende structuurmodel (ingedeeld naar beleidsterreinen: inwoners, ruimtelijke ordening, middelen, e.d.) ter discussie te stellen (Aardema 2011). Op alle niveaus van de gemeentelijke organisatie is namelijk sprake van een toenemende horizontalisering die haaks staat op het verticaal-hiërarchische structuur- en procesmodel.

Dat begint al met de vorming van een beleidsterreinoverstijgend Klant Contact Centrum waar elke gemeente zich momenteel voor beijvert. Dan moet natuurlijk ook de backoffice die deze frontoffice voedt beleidsterreinoverstijgend worden georganiseerd. En de steeds complexere vraagstukken die op gemeenten afkomen vragen



om een interdisciplinaire benadering, die op veel plaatsen al heeft geleid tot beleids-terreinoverstijgende beleidsafdelingen of taskforces. Voorts voltrekt de communicatie met het college en de gemeenteraad zich met name via de programma's van de programmabegroting en de daaraan gelieerde projecten – ook vaak beleidsterreinoverstijgend.

Tegelijk moeten alle gemeentelijke organisaties bezuinigen, ze worden kleiner, platter, beperken zich tot kerntaken en zetten allerlei andere taken buiten de deur: naar private partijen of in samenwerkingsverbanden met andere gemeenten dan wel maatschappelijke partners. Daarmee verandert ook de aard van het werk in gemeentelijke organisaties in hoog tempo: van het zelf inhoudelijk uitzoeken naar het inschakelen van externe partijen en het regisseren van samenwerkingsrelaties. Het spreekt welhaast voor zichzelf dat al deze horizontale en externe processen in ketens en netwerken zich niet zo makkelijk laten vangen door een verticaal-hiërarchische, vooral op de interne beheersing gerichte P&C-cyclus. Er zal iets nieuws moeten worden bedacht.

Kortom, zowel door processen van binnenuit als door ontwikkelingen van buitenaf komt de lineair-causale piramide van de P&C-cyclus in de praktijk steeds meer onder druk te staan.

#### **4.     Perspectief: herontdekking van het verschil**

Er is een derde en laatste factor die moet worden genoemd. Deze factor stelde ik ook al in mijn proefschrift aan de orde en raakt aan het tweede deel van mijn aanbeveling uit 2002: zoek het meer in verbetering van interactie op het niveau van onderliggende waarden. Daarmee heb ik niet het oog op het door veel organisaties in hun organisatievisie nagestreefde ideaal van gedeelde kernwaarden, maar dat wat mensen – vaak onuitgesproken – werkelijk bezighoudt: hun 'stille waarden', oftewel hun drijfveren, principes, talenten, inzichten, beperkingen, angsten, woedes (Aardema 2005: 18).

Het ideaal van een omvattend bestuurs- en managementconcept met een centrale plaats voor ordelijk lineair-causaal denken is ook theoretisch steeds meer onder vuur komen te liggen. De voor iedereen binnen de organisatie geldende idealen, principes, formats, sjablonen en competentieprofielen ('alle neuzen dezelfde kant op') verdragen zich niet zo goed met de veelvormigheid van producten, taken en mensen die een gemeentelijke organisatie nu eenmaal kenmerkt. Het klassieke ideaal van de 'homo economicus' die rationeel denkend de objectief beste keuze weet te maken uit volledige informatie staat haaks op de grilligheid van de menselijke natuur en de voortdurend veranderende omstandigheden waaraan deze onderworpen is. Het heilige huisje van het afrekenen op SMART geformuleerde doelen ('effecten') krijgt iets onredelijks waar een gemeente extern afhankelijk is van veel andere partijen en waar de idealen waarop de doelen gebaseerd zijn intern onvoldoende worden gedragen door de werkvloeren.

Michiel Herweijer formuleerde het eens als volgt: 'Aangezien doeleinden – als symbolische eenheden – idealen voorstellen die aantrekkelijker zijn dan de realiteit welke de organisatie bereikt, kan van de organisatie bijna altijd worden gezegd dat zij een mislukking is (Herweijer 1987: 191). En, Etzioni aanhalend: 'Vanaf de olympische hoogte van het doel (...) zijn de resultaten hopeloos onvoldoende.' (Herweijer 1987: 191). Een interessante observatie van de huidige directeur van de Noordelijke Rekenkamer! Want zijn het niet juist veel rekenkamers die momenteel de negatieve beeldvorming ten aanzien van gemeenten voeden door deze organisaties de maat nemen op het onhaalbare, zowel naar inhoud als naar vorm? Terwijl tegelijkertijd, kijkend naar wat er wél wordt gepresteerd, kan worden vastgesteld dat gemeenten het in de ogen van burgers zo slecht nog niet doen (Korsten 2010)? Althans wat betreft de kwaliteit van de dienstverlening; wat betreft het door de politiek wekken van verwachtingen die niet worden waargemaakt is het burgeroordeel somberder.

#### *Accentverschuivingen*

Anders dan de tijd toen NPM en BBI werden bedacht is dit dan ook de tijd van de herontdekking van het verschil: enerzijds de ontmaskering van loze abstracties, schijnvertoningen en strategische spelletjes, anderzijds het zien van en elkaar aanspreken op wat er werkelijk gebeurt, waarom dat gebeurt en wat daaraan valt te doen.

De herontdekking van het verschil is geheel in lijn met accentverschuivingen die ook in de theorie te zien zijn: van New Public Management naar New Public Governance, van synoptische naar meer incrementele beleidsvorming, van 'planned change' naar organisch veranderen, van de controller als 'policeman' ('het onafhankelijke geweten') naar de controller als 'businesspartner' ('de helpende controller'), van 'integraal management' naar procesregie en 'frontlijnsturing', van machts- en domeingeoriënteerd leiderschap naar 'verbindend leiderschap', van het veilig knutselen in 'bovenstromen' naar het ontdekken van de geheimen in 'onderstromen' (o.a. Aardema 2010).

### **5. Doorwerking van BBI na 2012?**

Hoe zal het verder gaan met de 'Doorwerking van BBI'? Hoewel de huidige economische crisis ons tijdelijk lijkt terug te werpen op NPM-achtige verbeter- en beheersreflexen met voorkeuren voor een meer klassieke sturing en beheersing, woedt onderhuids bij veel mensen een nadrukkelijk verlangen om zich te onttrekken aan de knellende afhankelijkheid van dwingende systemen, regels en culturen, om er zelf meer toe te doen (de behoefte aan 'zingeving', het hervinden van 'authenticiteit').

Gelet op de analyses, ontwikkelingen en trends waarvan enkele in het voorgaande zijn geschetst, houd ik het erop dat we aan de vooravond staan van een nieuwe generatie organiseren, samenwerken en communiceren. Wellicht zal ook de huidige crisis evenals alle voorgaande crises op een goed moment voorbij zijn en komt 'het grotere verhaal' van de 21<sup>e</sup> eeuw weer beter in beeld. In termen van Cornelis (1997): de 'communicatieve zelfsturing'. Daarbij zullen ongetwijfeld ook nieuwe vormen van planning & control ontstaan (wordt vervolgd....).

Het zou een groot misverstand zijn om te menen dat deze insteek na de 'harde' managerial tijd van NPM / BBI een 'softe' zou zijn. De inzet is in mijn ogen veeleer juist een herstel van leiderschap en control. We hebben gedurende de afgelopen decennia in veel gemeentelijke organisaties vooral een papieren leiderschap en een papieren control laten ontstaan. De feitelijke sturing en beheersing van de werkprocessen is daar ver bij achtergebleven, evenals het elkaar rechtstreeks durven aanspreken op wat er werkelijk aan de hand is. We leren nu steeds beter zien dat leiderschap en cultuur subtiel met elkaar verbonden zijn en dat leiders vooral diegenen zijn die uit hun vertrouwde comfortzone van 'beter weten', 'de maat nemen', 'de hei', 'de ivoren toren' en 'druk-druk-druk' durven treden en zich doen gelden in 'het echte spel'. Daardoor kunnen zij de ogenschijnlijke onveranderbaarheid van 'het systeem' met eigen onverwacht gedrag doorbreken.

## Literatuur

- Aardema, Harrie, *Doorwerking van BBI – Evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten*, Leusden 2002.
- Aardema, Harrie, *Stille waarden – Een reflectie op overnormering in publiek management*, Den Haag 2005.
- Aardema, Harrie, *Voorbij de hypocratie – Innovatiekansen voor volksvertegenwoordigers en mensen om hen heen*, Alphen aan den Rijn 2010.
- Bogt, Henk ter, Pieter Jansen & Sandra Tillema, *Met het oog op de publieke zaak*, Groningen 2010.
- Brunsson, Nils, *The Consequences of Decision-Making*, Oxford 2007.
- Cornelis, Arnold, *Logica van het gevoel – Filosofie van de Stabiliteitslagen in de Cultuur als Nesteling der Emoties*, Amsterdam / Brussel / Middelburg 1997.
- Herweijer, Michiel, De dynamiek van doelstellend gedrag, in: Percy B. Lehning & J.B.D. Simonis, *Handboek beleidswetenschap*, Amsterdam 1987, pp. 177 e.v.
- Korsten, Arno F.A., *Deugdelijk bestuur*, Heerlen 2010.
- Lipsky, Michael, *Street-Level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York 1980.
- March, James G., & Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions – The Organizational Basis of Politics*, New York 1989.
- Mintzberg, Henry, *Organisatiestructuren*, Schoonhoven 1999 (vertaling van: *Structure in fives: designing effective organizations*, 1983).
- Meyer, John W., & Brian Rowan, *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, in: Powell & DiMaggio 1991 (zie hieronder).
- Powell, Walter W., & Paul J. DiMaggio (ed.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago 1991.
- Schilder, A., H. Aardema, M. van Dam, R. Koldenhoff & H.M. Geuzendam, *Evaluatie financiële functie gemeenten en provincies*, Den Haag 2010.
- Scott-Morgan, Peter, *De ongeschreven regels van het spel – Beheers en vernietig de verborgen regels en verwijder de barrières die organisatieveranderingen in de weg staan*, Groningen 1995 (vertaling van: *The Unwritten Rules of the Game*, 1974).
- Simon, Herbert, *De besluitvorming in de organisatie*, Amsterdam 1967 (vertaling van: *Administrative Behavior*, oorspr. New York 1947).
- Thiel, Sandra van, & Frans Leeuw, The Performance Paradox in the Public Sector, in: *Public Performance & Management Review*, vol. 25, no. 3, pp. 267-281.
- Weick, Karl E., *Sensemaking in Organisations*, California 1995.
- Weick, Karl E., *The Social Psychology of Organizing*, New York 1979 (second edition).



# Kwaliteit = Effectiviteit = Professionaliteit?

Karin Faber

## 1. Inleiding

Alles in één keer goed. Onder deze titel verscheen van de hand van de medewerkers van de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen in 2005 een bundel opstellen.<sup>1</sup> Met de bundel werd het nieuwe onderzoekthema van de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde gelanceerd: Kwaliteit! In het onderzoeksprogramma van de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde staat de kwaliteit van de *primaire* besluitvorming centraal. Met name de *juridische* kwaliteit is voorwerp van onderzoek. Mijn proefschrift "Re-integratie volgens plan", dat in 2009 door mij werd verdedigd, past binnen dit onderzoeksprogramma.<sup>2</sup> In mijn proefschrift staan de mogelijkheden en consequenties van het gebruik van het instrument trajectplan bij re-integratie beschreven. Het trajectplan – dat in 1996 in de sociale zekerheid werd geïntroduceerd – is een instrument dat voor uitkeringsgerechtigden met een afstand tot de arbeidsmarkt wordt gebruikt, dat wil zeggen uitkeringsgerechtigden die moeite ondervinden om op eigen kracht werk te vinden en te behouden. Het trajectplan is het document waarin het uitvoeringsorgaan – UWV of gemeente – het traject richting werk uitstippelt voor de uitkeringsgerechtigde. Ook worden hierin de rechten en plichten vastgelegd die beide partijen hebben om het traject tot een succesvol einde te brengen. Het traject wordt gevormd door de voorzieningen die in de tijd worden ingezet. De oorzaken voor het moeite hebben met het vinden en behouden van werk, kunnen per persoon sterk verschillen. Sommige uitkeringsgerechtigden missen de juiste scholing voor de vacatures op de arbeidsmarkt, anderen hebben geen werkervaring of hebben persoonlijke problemen (verslaving e.d.) waardoor het vinden en behouden van werk wordt belemmerd. In elk trajectplan zullen de op te nemen voorzieningen daardoor verschillen. In het plan voor de ene uitkeringsgerechtigde zal het volgen van een sollicitatiecursus als verplichting worden opgenomen. In het plan van een andere uitkeringsgerechtigde kan het volgen van een opleiding centraal staan. Het uitvoeringsorgaan dient het plan (in samenspraak met de uitkeringsgerechtigde) op te stellen en vast te stellen. Zij kan dit ook aan een re-integratiebedrijf uitbesteden. Het document wordt na opstelling als bijlage bij de uitkeringsbeschikking gevoegd en ondertekend door beide partijen.

De bijdrage van mijn proefschrift aan het onderzoeksprogramma van de vakgroep blijkt uit de probleemstelling van het onderzoek. In het promotieonderzoek lagen concreet de volgende vragen voor ter beantwoording:

---

<sup>1</sup> M. Herweijer e.a. (red.), *Alles in één keer goed. Juridische kwaliteit van bestuurlijke besluitvorming*, Kluwer: 2005.

<sup>2</sup> K.A. Faber, *Re-integratie volgens plan*, Boom juridische uitgevers: 2009.

*Is het trajectplan een geschikt instrument bij de re-integratie van uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigde werklozen?*

en

*Maakt het bij re-integratie verschil of het trajectplan is neergelegd in een contract of is vastgesteld bij beschikking?*

De eerste deelvraag maakt duidelijk dat de *kwaliteit* van het wettelijk instrumentarium voorwerp van onderzoek was. Dit vloeit voort uit het woord 'geschikt'. Het trajectplan kan een contract zijn, maar ook een beschikking. Met welk instrument een grotere bijdrage kan worden geleverd aan de kwaliteit van een re-integratietraject, was met de formulering van de tweede deelvraag voorwerp van onderzoek. Door de tweede deelvraag werd de kwaliteitsverbetering van de primaire besluitvorming derhalve onderdeel van het onderzoek.

Het sociaalzekerheidsstelsel is geen rustig bezit. Met regelmaat worden er grote veranderingen in het stelsel doorgevoerd. De Algemene Bijstandswet (Abw) is in 2004 vervangen door de Wet Werk en Bijstand (WWB). De Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) is in 2006 vervangen door de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (Wet WIA). In 2013 volgt de invoering van de Wet Werken naar Vermogen (WWnV). Op grond van deze laatste wet zullen burgers met arbeidsbeperkingen – die nu nog vallen onder de Wet werk en Arbeidsondersteuning Jonggehandicapten (WAJONG), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de WWB – straks aanspraak kunnen maken op een uitkering.

Elke promovenda hoopt dat zijn of haar onderzoek waarde heeft en deze waarde ook behoudt. De veranderingen die in het sociale zekerheidsstelsel steeds met rasse schreden worden doorgevoerd, rechtvaardigen de vraag of het door mij verrichtte promotieonderzoek anno 2012 relevantie heeft voor de praktijk. Ook rechtvaardigen alle ontwikkelingen die zich na september 2009 hebben voorgedaan de vraag of de uitkomsten van mijn onderzoek niet achterhaald zijn. Kortom, welke waarde heeft onderzoek naar de (verbetering van de) kwaliteit van het sociaalzekerheidsrecht?

Die vragen probeer ik in de rest van dit hoofdstuk te beantwoorden. Om de vragen te kunnen beantwoorden, zal ik de relevantie en de uitkomsten van mijn promotieonderzoek afzetten tegen de ontwikkelingen die zich na verschijning van het proefschrift hebben voorgedaan.

## **2. Relevantie probleemstelling toen en nu**

De sociale zekerheid waarborgt dat burgers bij verlies van inkomen of een tekort aan inkomen, in de kosten van hun bestaan kunnen blijven voorzien. Zo wordt krachtens de sociale zekerheid aan burgers een inkomen verstrekt als zij door omstandigheden, zoals werkloosheid of ouderdom, niet meer aan het arbeidsproces deel kunnen nemen. Het inkomen wordt aangevuld, indien het inkomen waarover de burger beschikt onder het sociaal minimum ligt. De sociale zekerheid heeft naast de boven-

genoemde waarborgfunctie een activeringsfunctie. Activeren is het stimuleren dat iemand weer zelfstandig in zijn bestaan kan voorzien, dan wel kan blijven voorzien. Aan de activeringsfunctie kan inhoud worden gegeven door te voorkomen dat burgers aangewezen raken op een uitkering. Dit noemen we preventie. De sociale zekerheid kan burgers ook helpen om weer aan het arbeidsproces deel te nemen. Dit laatste noemen we de re-integratiefunctie van de sociale zekerheid.<sup>3</sup>

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is er in de sociale zekerheid vooral veel aandacht voor de re-integratiefunctie van de sociale zekerheid. Dit omdat het aantal uitkeringsgerechtigden – ondanks de verbeterde economische situatie – voortdurend steeg. Zo waren er in 1990 alleen al 881.000 arbeidsongeschikten met een uitkering op grond van de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW).<sup>4</sup>

Gelet op het belang dat de wetgever is gaan hechten aan de re-integratie van uitkeringsgerechtigden, achtte ik het in 2002 zinvol onderzoek te doen naar de wijze waarop dit beleid kan worden vormgegeven. Er was reeds veel onderzoek verricht naar de vraag of de re-integratie van uitkeringsgerechtigden effect sorteert. Het trajectplan was een relatief nieuw instrument in handen van de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid. Een onderzoek dat specifiek antwoord gaf op de vraag of het trajectplan een geschikt instrument is bij de re-integratie van uitkeringsgerechtigden, was dan ook nog niet verschenen. Om deze reden werd het trajectplan het voorwerp van onderzoek.

In de Beleidsagenda 2012 worden flinke bezuinigingen door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangekondigd in verband met de economische crisis.<sup>5</sup> Het re-integratiebudget dat gemeenten ontvangen, wordt in 2012 met € 400 miljoen verlaagd. Het UWV zal € 100 miljoen minder ontvangen, naast de korting van € 190 miljoen die al in de begroting van 2011 door de regering was opgenomen. De geldbedragen die aan de uitvoeringsorganen worden toegekend zijn, na toepassing van voornoemde kortingen, nog steeds aanzienlijke bedragen, indien je bedenkt dat alleen al de gemeenten in 2010 € 1,4 miljard ten behoeve van de re-integratie van uitkeringsgerechtigden ontvingen.<sup>6</sup> Maar wordt er niet teveel op de budgetten gekort? De Monitor Arbeidsmarkt van september 2011 geeft weliswaar aan dat het aantal arbeidsongeschikten na 2002 is gaan dalen, maar medio 2011 werden er nog steeds 616.000 arbeidsongeschikten geteld. Een grote groep mensen valt dus nog steeds buiten de (arbeidsmarkt)boot. Kortom, kunnen na doorvoering van de bezuinigingen nog re-integratietrajecten worden aangeboden? En wat betekenen de bezuinigingen voor het instrument trajectplan?

<sup>3</sup> F.M. Noordam, *Socialezekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 25-26.

<sup>4</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Van verdelen naar verdienen: afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21<sup>e</sup> eeuw* (Rapporten aan de Regering, nr. 51), Den Haag: Sdu Uitgeverij Plantijnstraat 1997, p. 49.

<sup>5</sup> TK 2011-2012, 33 000 XV, nr. 2.

<sup>6</sup> Zie Divosa-monitor, *Grenzen verleggen. Sociale diensten en participatiebevordering*, 2011, deel I, p. 21.



Gemeenten zijn van oordeel dat zij met de aangekondigde bezuinigingen niet het huidige re-integratiebeleid kunnen handhaven. De gemeenten hebben reeds te weinig geld om de re-integratie van uitkeringsgerechtigden te bekostigen. De gelden die gemeenten jaarlijks besteden aan re-integratie overstijgen de toegekende re-integratiebudgetten met 13%. De spaarpotten van gemeenten zijn door deze extra investeringen nagenoeg leeg. Financiële mogelijkheden om in de toekomst extra gelden te blijven investeren in de re-integratie van uitkeringsgerechtigden zijn er niet. De gemeenten kondigen dan ook drastische beleidsveranderingen aan; er zullen minder sociale activeringstrajecten worden gestart, minder loonkostensubsidies worden verstrekt en de gesubsidieerde banen worden afgeschaft.<sup>7</sup> De keuze om minder sociale activeringstrajecten te starten zal zonder meer invloed hebben op het gebruik van het instrument trajectplan.

Bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is in 2009 het besef doorgedrongen dat de economische crisis niet alleen noodzaakt tot het doorvoeren van bezuinigingen. Er moet ook meer kennis worden vergaard over de effectiviteit en efficiency van re-integratietrajecten. Al is het alleen al om de gelden die nog beschikbaar zullen worden gesteld, zinvol te besteden. Deze doelstelling van het Ministerie werd extra kracht bij gezet door de motie Meeuwis/Koser Kaya eind 2009.<sup>8</sup> In deze motie werd door Kamerlid Meeuwis en Kamerlid Koser Kaya gepleit voor onderzoek naar de effectiviteit van re-integratietrajecten. Beide Kamerleden waren van oordeel dat objectieve onderzoeksgegevens ontbraken om de toekenning van 2 miljard euro – welk bedrag in de begroting in 2010 voor re-integratie stond opgenomen – aan de uitvoeringsorganen te kunnen rechtvaardigen.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft eind 2009 en begin 2010 expertmeetings belegd om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van re-integratietrajecten. Eén van deze expertmeetings heb ik mogen bijwonen. In de expertmeeting werd de professionalisering van de uitvoering van re-integratie besproken met wetenschappers, onderzoeksbureaus, uitvoeringsorganen en re-integratie-bedrijven. Professioneel handelen werd in de expertmeeting gelijkgesteld aan effectief handelen. Tijdens de meeting werd helder dat bij de uitvoeringsorganen weinig kennis aanwezig is over de effectiviteit van de re-integratie-instrumenten en de begeleiding die uitvoeringsorganen moeten geven aan uitkeringsgerechtigden in het traject naar werk. Gemeenten en UWV weten niet wanneer zij professioneel iemand aan het begeleiden zijn naar werk.

Het ministerie heeft naar aanleiding van de meetings besloten de netto-effectiviteit (te weten: de toegevoegde waarde van de verschillende re-integratieinstrumenten) in een drie jaar durend experiment te onderzoeken.<sup>9</sup> Met de start van het experiment eind 2011 zijn de uitkomsten van dit onderzoek vooralsnog niet bekend. De bruto-

<sup>7</sup> Zie Divosa-monitor, *Grenzen verleggen. Sociale diensten en participatiebevordering*, 2011, deel I, p. 14.

<sup>8</sup> TK 2009-2010, 32 123 XV, nr. 26.

<sup>9</sup> TK 2010-2011, 28719, nr. 74 en 76.

effectiviteit van re-integratie (te weten: de uitstroom naar werk en de verkleining van de afstand tot de arbeidsmarkt van uitkeringsgerechtigden na het doorlopen van een re-integratietraject) is in opdracht van het ministerie door SEO Economisch Onderzoek wel reeds in kaart gebracht.<sup>10</sup>

Op grond van voornoemde ontwikkelingen kan worden geconcludeerd dat na de afronding van mijn promotieonderzoek in september 2009 er bij de wetgever nog steeds volop aandacht is voor de re-integratie van uitkeringsgerechtigden. Enerzijds zijn er nu en in de toekomst minder gelden beschikbaar voor re-integratie, maar anderzijds heeft de economische crises het belang van onderzoek naar de effectiviteit van re-integratie-instrumenten aan het voetlicht gebracht. Of zoals het ministerie het noemt: de professionaliteit. In mijn onderzoek is effectiviteit een onderdeel van wat de kwaliteit van een instrument bepaalt. Kwaliteit is dus niet hetzelfde als effectiviteit of professionaliteit. Doordat in mijn onderzoek ook de effectiviteit van het trajectplan is onderzocht, zijn de uitkomsten van het onderzoek na 2009 mogelijk wel van waarde. Welke waarde aan de uitkomsten kan er worden gehecht op grond van alle ontwikkelingen na september 2009?

### 3. Uitkomsten 2009 tegenover stand van zaken nu

Hiervoor is aangegeven dat sinds 2009 het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het vergaren van kennis over de effectiviteit van het re-integratiebeleid tot speerpunt heeft gemaakt. Mijn onderzoek was voor het ministerie aanleiding om mij uit te nodigen voor een expertmeeting over dit onderwerp. Tijdens die meeting stond evenwel niet concreet mijn onderzoek centraal. In de aanloop tot de motie Meeuwis/Koser Kaya was er in de Tweede Kamer wel concreet aandacht voor het door mij verrichtte onderzoek.

In mijn onderzoek stelde ik vast dat het gebruik van het instrument trajectplan bijdraagt aan de re-integratie van uitkeringsgerechtigden en om deze reden ook ingezet moet worden bij re-integratie. Het trajectplan is in de regel een valide plan om te bewerkstelligen wat de wetgever wenst. Het trajectplan levert evenwel pas een bijdrage aan de re-integratie van uitkeringsgerechtigden, indien het instrument wordt gebruikt overeenkomstig de bedoeling van de wetgever. Dit schort er in de praktijk nog wel eens aan. Zo worden de rechten en plichten van partijen zelden in de plannen opgenomen, waardoor uitkeringsgerechtigden, alsmede uitvoeringsorganen en re-integratiebedrijven, niet weten wat van hun wordt verwacht. Ook is er daardoor geen controle mogelijk op de uitvoering van het plan. Het ontbreken van de rechten en plichten lijkt zijn oorzaak te vinden in een gebrek aan kennis bij de uitvoeringsorganisaties omtrent de functies van het plan. Het trajectplan kan soms door externe omstandigheden niet altijd bijdragen aan de re-integratie van uitkeringsgerechtigden. Met het trajectplan wordt beoogd maatwerk te leveren. In mijn onderzoek stelde ik vast dat deze functie in de praktijk onvoldoende tot uitdrukking komt, omdat het voor re-integratiebedrijven (financieel) aantrekkelijker is om standaardpak-

<sup>10</sup> SEO Economisch Onderzoek, *Kosten en baten re-integratie*, Amsterdam 2010.

ketten aan te bieden aan uitkeringsgerechtigden (wellicht door de eisen die gemeenten en UWV stellen in hun contracten) dan maatwerk te leveren. Een ander belangrijk manco wat ik in de praktijk constateerde – en de effectiviteit van het instrument in de weg staat – is dat in de plannen te hoge doelen worden gesteld. Dat in de plannen te hoge doelen worden gesteld, kan voorkomen worden, indien de wetgever en de uitvoeringsorganen durven te accepteren dat niet een ieder (meteen) naar betaald werk kan worden gere-integreerd. Met re-integratie worden ook andere doelen nagestreefd dan mensen aan het werk helpen, zoals het scheppen van gelijke kansen, zelfontplooiing en het vergroten van het welbevinden van mensen. Het is dus, hoewel het een mooi streven is, niet noodzakelijk om iedereen naar werk te re-integreren. Naar mijn oordeel zou het stellen van reële doelen in de praktijk positief kunnen uitwerken. Het aantal uitkeringsgerechtigden dat het doel uit het plan haalt, zal stijgen. Bovendien staat voor uitkeringsgerechtigden na het behalen van een doel uit het plan tevens de weg open voor het opstellen van een nieuw plan met een hoger doel, welk doel zonder eerder genoemd plan waarschijnlijk nooit had kunnen worden gehaald. Wil een reëel plan tot stand komen dan zullen niet alleen de doelen bijgesteld moeten worden, maar zal er ook meer aandacht moeten worden geschonken aan het verbeteren van de diagnostische fase. Voor het stellen van een correcte diagnose zal meer tijd moeten worden uitgetrokken. De re-integratiebedrijven zullen meer met de uitkeringsgerechtigden moeten hebben gesproken voordat een plan wordt opgesteld. Een andere mogelijkheid is het bieden van gelegenheid aan uitkeringsgerechtigden zich te oriënteren alvorens een plan wordt opgesteld.

De vraag of het trajectplan het rechtskarakter van een contract moet dragen heb ik met 'ja' beantwoord in mijn proefschrift, omdat in de plannen zelden de rechten en plichten van partijen worden geëxpliciteerd. Een contract lost dit probleem op doordat de rechten en plichten van partijen altijd onderdeel uitmaken van een contract. Een contract zorgt bovendien voor een meer cliëntgerichte uitvoering (maatwerk en samenwerking). Het empirisch onderzoek dat ik heb verricht gaf tevens aanleiding om te concluderen dat uitvoeringsorganen met uitkeringsgerechtigden een contract moeten sluiten. Uit het empirisch onderzoek kwam naar voren dat een 'contractachtige' benadering van de uitkeringsgerechtigde (de werkwijze waarbij de uitkeringsgerechtigde een grote mate van invloed op de inhoud van het traject heeft) op bijna alle vlakken beter scoort dan een eenzijdige benadering. Het draagt onder meer bij aan het voornoemde aspect van het beter informeren van de uitkeringsgerechtigde over zijn rechten en plichten, maar ook aan het bereiken van het doel van het plan. Een uitvoeringsorgaan mag een beschikking volledig in samenspraak en naar de wens van de uitkeringsgerechtigde vaststellen. Uit het empirisch onderzoek blijkt evenwel dat in de praktijk de contractachtige benadering maar in 18% van de gevallen wordt gevolgd. Uitvoeringsorganen zullen er dus toe verplicht moeten worden om samen met uitkeringsgerechtigden de inhoud van het plan vast te stellen. Dit kan door het sluiten van een contract verplicht te stellen. Uitvoeringsorganen kunnen er dan niet aan ontkomen om de uitkeringsgerechtigde bij de vaststelling van het plan te betrekken. Een contract komt immers pas tot stand nadat wilsovereenstemming is bereikt. CDA Kamerlid Hein Pieper had van vorenstaande conclusies kennisgenomen. Na kennisname van het onderzoek pleitte Hein Pieper voor invoering van het

contract tijdens een algemeen overleg van de Tweede Kamer.<sup>11</sup> Pieper nam op basis van mijn onderzoek de stelling in dat de opstelling van een contract, dat voldoet aan de inhoudelijke eisen die in mijn proefschrift staan opgenomen, de effectiviteit van re-integratie vergroot. Aandacht voor de inhoud van het re-integratietraject en de wijze waarop de re-integratie-instrumenten worden gebruikt, zou in zijn ogen waarborgen dat de uitvoeringsorganen goed werk afleveren. In zijn ogen komt de materiele kant van de re-integratietrajecten in de praktijk te weinig aan bod. Re-integratie is in zijn ogen te vaak een papieren tijger. Minister Donner zag de meerwaarde van het invoeren van het contract niet in. De invoering van een contract zou volgens hem alleen maar tot een grotere administratieve last leiden bij de uitvoeringsorganen. Mijn onderzoek (alsmede andere onderzoeken over re-integratie) zou wel betrokken worden in de zoektocht naar verbeteringen. Of daadwerkelijk de informatie uit mijn onderzoek ook tot invoering van het contract zou moeten leiden, zou volgens hem nog moeten worden beoordeeld.<sup>12</sup>

Na voornoemde Kamervragen kwam mijn onderzoek (mogelijk ook door de val van het kabinet in 2010) niet meer terug op de agenda. Het enige wat werd voortgezet was het onderzoek van het ministerie naar de bruto en netto-effectiviteit. Met het onderzoek naar de netto-effectiviteit van re-integratieinstrumenten valt er niet aan te ontkomen dat ook de nut en noodzaak van het contract opnieuw zal moeten worden beoordeeld.

De Raad van Werk en Inkomen heeft reeds een voorzet gegeven over de nog te voeren discussie omtrent de invoering van het contract, door in 2010 in een aantal publicaties het onderwerp zelfsturing centraal te stellen. De eerste publicatie was een onderzoek naar de wijze waarop in de praktijk invulling wordt gegeven aan zelfsturing en de bijdrage van zelfsturing aan de effectiviteit van re-integratie. Het rapport "Het verhaal van de klant" vermeldt dat in de praktijk uitkeringsgerechtigden als regievoerder, coproducent of als toetser kunnen optreden.<sup>13</sup> Welke rol de uitkeringsgerechtigde in de praktijk krijgt, hangt af van de casemanager die de uitkeringsgerechtigde krijgt. Beleid omtrent zelfsturing is er nauwelijks bij de uitvoeringsorganen. De casemanagers maken bovendien per uitkeringsgerechtigde een afweging over de mate van invloed die zij geven. Uitkeringsgerechtigden met een reëel beeld omtrent hun eigen doelen en mogelijkheden, uitkeringsgerechtigden die de casemanager overtuigen gemotiveerd te zijn hun doel te bereiken en uitkeringsgerechtigden die een haalbaar doel stellen, zullen zelf invloed krijgen toebedeeld in het re-integratietraject. Zelfsturing draagt blijkens het onderzoek bij aan de effectiviteit van een re-integratietraject. De uitkeringsgerechtigden die invloed krijgen in de opstelling en uitvoering van een traject zijn namelijk gemotiveerder om daadwerkelijk het doel van het traject te bereiken.

<sup>11</sup> *Tweede Kamer 2009-2010*, 28 719, nr. 69, p. 2.

<sup>12</sup> *Tweede Kamer 2009-2010*, 28 719, nr. 69, p. 20.

<sup>13</sup> R. Kemper, S. De Visser en M. Engelen, *Het verhaal van de klant. Mogelijkheden voor zelfsturing bij re-integratie*, 2010.

In de tweede publicatie van de RWI over zelfsturing, genaamd "Sturen op zelfsturing", volgt het advies aan de uitvoeringsorganen om in de werkprocessen zelfsturing een plek te geven.<sup>14</sup> In lijn met CDA Kamerlid Pieper concludeert de RWI dat de focus niet alleen gelegd moet worden op het doel van re-integratie, maar ook op het proces van re-integratie. Informeren van de uitkeringsgerechtigde is tevens belangrijk wil zelfsturing slagen. Een uitkeringsgerechtigde zal namelijk pas verantwoordelijkheid nemen, indien hij weet waar hij verantwoordelijkheid kan nemen. Ook een goede diagnose aan de voorkant van het traject mag niet missen.

De conclusies uit de rapporten van het RWI sluiten zeer nauw aan bij de conclusies van mijn onderzoek. Met deze onderzoeken lijkt de weg voor invoering van het contract tot op heden dus nog steeds open te staan. In de Beleidsagenda 2012 worden evenwel grootscheepse veranderingen in de regelgeving aangekondigd. De veranderingen die de regering in de toekomst wenst door te voeren doen juist vermoeden dat de invoering van het contract niet nabij is. In de Beleidsagenda van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 2012 wordt aangegeven dat de nadruk ligt op de plichten van de burger en zijn verantwoordelijkheid. Het recht op hulp en ondersteuning – dat nog maar recent in de sociale zekerheidswetten is vastgelegd – wordt in de beleidsagenda tot een zeer ondergeschikt element van re-integratie gemaakt. Een contract past niet bij een stelsel waarin enkel plichten van burgers centraal staan. Een contract gaat uit van zowel plichten en rechten van overheid en burger. Duidelijkheid omtrent de invoering van het contract zal er dus pas komen nadat de uitkomsten van het netto-effectiviteitsonderzoek bekend zijn. De tijd zal dus moeten uitwijzen welke waarde aan de uitkomsten van mijn onderzoek wordt gehecht.

#### 4. Samenvatting

In 2009 constateerde ik in mijn proefschrift dat de re-integratie van uitkeringsgerechtigden effectiever is bij gebruikmaking van het instrument trajectplan. De re-integratie kan nog effectiever verlopen door het trajectplan (nu: re-integratieplan) de status van contract te geven. Het CDA Kamerlid Hein Pieper heeft naar aanleiding van mijn proefschrift gepleit voor de invoering van het contract, maar mogelijk door de val van het kabinet in 2010 zijn er behalve Kamervragen van het CDA, geen stappen ondernomen om daadwerkelijk de regelgeving aan te passen en het instrument trajectplan de status van contract te geven. De regering vindt sinds eind 2009 dat er in zijn algemeenheid duidelijkheid moet komen over de vraag welke instrument werkt en welke niet. Naar aanleiding van expertmeetings eind 2009 en begin 2010 is door het SEO Economisch Onderzoek onderzocht in hoeverre de re-integratie bruto-effectief is. Het onderzoek naar de netto-effectiviteit is net van start gegaan. Het zal nog drie jaar duren eer dit onderzoek is afgerond.

Geconstateerd moet dus worden dat mijn proefschrift op een juist moment verscheen: het onderzoek is door de aandacht voor de effectiviteit van re-integratie-

---

<sup>14</sup> RWI, *Sturen op zelfsturing. Advies over zelfsturing in de re-integratiepraktijk*, 2010.

instrumenten actueel en waardevol. Naast mijn onderzoek zijn er veel onderzoeken naar de effectiviteit van re-integratie gedaan. Het kabinet acht onderzoek nodig naar de netto-effectiviteit van re-integratie om een goed beeld te kunnen krijgen van de toegevoegde waarde van alle re-integratieinstrumenten. De uitkomsten van dit onderzoek zijn nog niet bekend en daarmee is de toekomst van het instrument trajectplan nog ongewis. De waarde die uiteindelijk aan de uitkomsten van mijn onderzoek zullen worden gehecht daardoor eveneens. De conclusies die de RWI trekt in haar onderzoeken ten aanzien van zelfsturing, maken dat het kabinet de invoering van het contract toch serieus zal moeten overwegen. Tot op heden lijkt het kabinet met de aangekondigde beleidswijzigingen in de Beleidsagenda 2012 evenwel aan te sturen op een sociaalzekerheidsstelsel waarin de plichten van de uitkeringsgerechtigde centraal staan. Indien deze koers wordt doorgezet past daar geen contract bij.



## Deel III





# Het roer kan nog zesmaal om. De recente beleidswijziging aangaande het biometrisch paspoort verklaard

*André van Montfort & Laura Beck*

## 1. Inleiding

Michiel Herweijer heeft zich in zijn wetenschappelijke carrière tot dusverre intensief met de bestudering van de processen, inhoud en effecten van overheidsbeleid beziggehouden. Vanuit zijn tomeloze werklust heeft hij een hele reeks beleidsevaluaties verricht. Als hoofdredacteur van het tijdschrift *Beleidswetenschap* heeft hij een grote bijdrage aan de ontwikkeling van de beleidswetenschap in Nederland geleverd. Het door hem en zijn oude leermeester Andries Hoogerwerf geredigeerde studieboek *Overheidsbeleid*, waarvan naar verluidt binnenkort weer een volgende editie zal verschijnen, is één van de beste Nederlandstalige inleidingen in de beleidswetenschap.

Een speciaal punt van aandacht in Michiel's wetenschappelijke belangstelling betreft het thema van de beleidsverandering. Michiel zal bijvoorbeeld ongetwijfeld graag willen weten hoe de recente beleidswijziging van het ministerie van binnenlandse zaken (BZK) ten aanzien van het biometrisch paspoort valt te verklaren. Het ministerie heeft onlangs besloten om de opslag van biometrische gegevens uit het paspoort in centrale databanken stop te zetten.

In 1997 maakte het ministerie van BZK bekend dat hij het paspoort wilde moderniseren en beter beveiligen met behulp van biometrie.<sup>1</sup> De beleidsontwikkeling en de totstandkoming van wet- en regelgeving voor de 'nieuwe' paspoorten hebben uiteindelijk acht jaar geduurd. In augustus 2006 werd het biometrische paspoort ingevoerd, nadat anderhalf jaar eerder een Europese Verordening betreffende biometrische kenmerken in reisdocumenten<sup>2</sup> in werking was getreden. Alle nieuw uitgegeven paspoorten moesten van een RFIDchip met een opgeslagen pasfoto<sup>3</sup> zijn voorzien. Sinds 2009 is, conform de Europese Verordening, tevens een tweede biometrisch kenmerk toegevoegd, namelijk de vingerafdruk. Dit kenmerk zorgt voor extra controle ten aanzien van de echtheid van het identiteitsbewijs. Sinds juni 2009 werd de vingerafdruk niet alleen in het Nederlandse paspoort opgenomen maar werd hij ook in decentrale databanken bij de gemeenten opgeslagen. Tevens bestond het plan om in de nabije toekomst de vingerafdruk ook te gaan opslaan in een nog in gebruik te nemen nationale centrale databank. Twee jaar later, in april 2011, besloot de toenmalige minister van BZK, Donner, te stoppen met de opslag van de vingerafdrukken in databanken. De vingerafdruk zou

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1997-1998, 25 764, nr. 3.

<sup>2</sup> Verordening (EG) Nr. 2252/2004

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2007-2008, 25 764, nr. 40

voortaan alleen nog maar in het paspoort zelf worden opgenomen. Twee jaar na de introductie van de vingerafdruk als verplicht biometrisch kenmerk, werd de permanente opslag ervan in databanken stopgezet.

Hoe kan deze opmerkelijke omslag in het beleid worden verklaard? Michiel reikt hiervoor een aantal nuttige theoretische inzichten aan. Hij maakt een onderscheid tussen *schijnbare* beleidsveranderingen en *echte* beleidsveranderingen. "*Bij (een) echte beleidsverandering treedt een wijziging op in de beleidsuitvoering en wordt de samenleving geconfronteerd met wezenlijk andere beleidsprestatie*".<sup>4</sup> Michiel onderscheidt drie perspectieven waarmee echte beleidsveranderingen kunnen worden verklaard.

Allereerst is er het systeem perspectief. Vanuit dit perspectief worden beleidsveranderingen aan de hand van evenwichtsherstel tussen de organisatie en haar omgeving verklaard. Ook het tweede perspectief, het cultuurperspectief, betreft de omgeving in verklaringen. Beleidsveranderingen vinden plaats ten gevolge van aanpassingen aan dominante maatschappelijke trends, die telkens veranderen. In het *interactie perspectief* ten slotte, worden beleidsveranderingen verklaard aan de hand van de afwegingen die actoren ten aanzien van de beschikbare gedragsalternatieven maken.<sup>5</sup>

Binnen het *interactie perspectief* maakt Michiel een onderscheid in drie benaderingen. De ruilbenadering ziet het sluiten van compromissen als oorzaak van beleidsverandering. De representatiebenadering relateert beleidsveranderingen aan belangenbehartigers die naar tevredenstelling in plaats van optimalisatie streven. Als laatste benadering is er de actorbenadering. Daarin worden beleidswijzigingen gezien als het resultaat van de invloed die door diverse actoren is uitgeoefend.

We ondernemen in deze bijdrage aan Michiel's liber amicorum een poging om de beleidswijziging aangaande het biometrisch paspoort te verklaren met behulp van de actorbenadering. In de politiek, maatschappij en wetenschap is regelmatig kritiek geuit op de introductie van de vingerafdruk en op de opslag ervan in databanken. Uit krantenartikelen en rapporten ontstaat de indruk dat verschillende actoren zich in de loop van de tijd met het beleid hebben bemoeid. Onduidelijk is echter of deze invloedspogingen van diverse actoren ook daadwerkelijk een rol hebben gespeeld bij de beslissing van de toenmalige minister Donner om zijn beleid te wijzigen. We willen deze kwestie aan een nader onderzoek onderwerpen. Dat gebeurt aan de hand van de volgende vraagstelling: *Welke overheidsinstanties en andere organisaties hebben invloed gehad op het besluit van de minister om de permanente opslag van vingerafdrukken in databanken stop te zetten, en wat leert deze concrete beleidswijziging ons over de invloed van diverse categorieën organisaties op de inhoud van overheidsbeleid?*

---

<sup>4</sup> M. Herweijer, Bronnen van beleidsverandering, *Bestuurskunde*, 2001/6, p. 234.

<sup>5</sup> Zie vorige noot, p. 236-239.

Deze vraagstelling heeft centraal gestaan in een recent empirisch onderzoek.<sup>6,7</sup> Daarin is met behulp van de zogeheten 'intensieve procesanalyse'<sup>8</sup> nagegaan welke organisaties invloed hebben gehad op het besluit van de minister. Dat besluit kan in termen van Peters worden opgevat als "de uitkomst van een proces waarin diverse spelers met elk eigen, verschillende belangen pogingen ondernemen de uiteindelijke beslissing zodanig te beïnvloeden dat hun belangen zoveel mogelijk worden gerealiseerd".<sup>9</sup> In het onderzoek is het besluitvormingsproces dat tot de beleidswijziging heeft geleid, gereconstrueerd voor de periode van januari 2008 tot april 2011. De handelingen van diverse organisaties, hun standpunten en hun toegang tot de minister (of diens ambtenaren) in deze periode zijn systematisch in kaart gebracht. Op deze wijze kon aan elke organisatie een bepaalde mate van invloed worden toegekend.

## 2. Potentiële hoofdrolspelers

Michiel maakt, wat de vaststelling van beleid betreft, een onderscheid tussen gezagsdragers en hoofdrolspelers. Gedragsdragers zijn personen of instanties waaraan formeel de bevoegdheid toekomt om bindende gedragsvoorschriften vast te stellen: "(w)ie mag beslissen over het afdwingbare overheidsbeleid?"<sup>10</sup> Bij hoofdrolspelers gaat het om personen of instanties die – ongeacht hun formele bevoegdheden – feitelijk een grote stempel op de inhoud van het beleid drukken. "Welke personen of instanties hebben de meeste invloed bij het bepalen van de beleidsinhoud? Wiens voorkeur heeft de doorslag gegeven?"

In ons onderzoek draaide het, gelet op de centrale vraagstelling, om de hoofdrolspelers. De empirische gegevens zijn bij drie categorieën potentiële hoofdrolspelers verzameld. Michiel onderscheidt drie categorieën instanties die invloed op de inhoud van een beleid kunnen uitoefenen en daarmee een beleidswijziging kunnen beïn-

<sup>6</sup> Het onderzoek is door de tweede auteur van deze bijdrage (in kader van haar afstudeeronderzoek voor de master Bestuurskunde aan de VU) verricht en onder andere door de eerste auteur begeleid. Het eindrapport over het onderzoek (Beck, 2012) zal vanaf begin 2012 beschikbaar zijn.

<sup>7</sup> De centrale vraagstelling van het onderzoek is in het eindrapport (Beck, 2012) iets anders geformuleerd dan hierboven in deze bijdrage. De strekking van de vraagstelling is echter beide keren hetzelfde.

<sup>8</sup> L.W.J.C. Huberts, Intensieve procesanalyse, In: L.W.J.C. Huberts en J. Kleinnijenhuis (red.). *Methoden van Invloedsanalyse*, Amsterdam/Meppel: Boom, 1994, pp.44-53. K. Peters, *Verdeelde macht: een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*, Amsterdam: Boom, 1999, pp. 72-83.

<sup>9</sup> Peters, 1999: p. 15.

<sup>10</sup> Herweijer, M. (2008). Beleidsbepaling, In: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red.). *Overheidsbeleid, Een introductie in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, p. 102.

vloeden: (a) de beleidsbepalers, oftewel de politiek, (b) de beleidsuitvoerders en (c) de doelgroepen van het beleid, oftewel de samenleving.<sup>11</sup>

Aan de hand van deze driedeling hebben we in het onderzoek informatie verzameld bij de volgende potentiële hoofdrolspelers. Uit de politieke arena zijn alle fracties van politieke partijen in de Eerste en de Tweede Kamer voor het onderzoek geselecteerd. Van de categorie 'beleidsuitvoerders' zijn de gemeenten en de Koninklijke Marechaussee in het onderzoek betrokken. De categorie 'samenleving' ten slotte, is in het onderzoek vertegenwoordigd door een aantal adviesorganen zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, door een aantal belangenorganisaties zoals de Stichting Privacy First, en door burgers. Tabel 1 bevat gedetailleerdere informatie over de potentiële hoofdrolspelers uit deze laatste categorie.

**Tabel 1: Potentiële hoofdrolspelers uit de samenleving**

<b>Adviesorganen</b>	Rathenau Instituut
	Wetenschappelijke Raad voor het Regelingsbeleid
	College Bescherming Persoonsgegevens
	ID Management Centre
	Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten
<b>Belangenorganisaties</b>	Stichting Privacy First
	Burgerrechten Vereniging Vrijbit
	Bits of Freedom
	Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken
	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
<b>Burgers</b>	Burgers

(Bron: Beck, 2012: hoofdstuk 4)

In totaal zijn 34 instanties in het onderzoek meegenomen. Van al deze instanties is de invloed geanalyseerd met behulp van een intensieve procesanalyse. Allereerst is er een reconstructie van het besluitvormingsproces gemaakt. Vervolgens is nagegaan welke standpunten de diverse partijen hadden, welke handelingen ze hebben verricht om deze standpunten uit te dragen en welke (tastbare) gevolgen deze handelingen hebben gehad. Tevens is gekeken naar de toegang van een partij tot andere actoren en tot de minister (of diens ambtenaren). Wanneer een partij een directe en frequente toegang tot de minister heeft gehad, zij een standpunt heeft ingenomen dat overeenkomt met dat van de minister, zij haar standpunt aan de minister heeft geventileerd voordat deze zijn eigen standpunt wereldkundig heeft gemaakt, en zij één of meer handelingen heeft verricht om haar standpunt uit te dragen, wordt aan deze partij een substantiële invloed toegekend. De gegevens over de invloed van de diverse in het onderzoek betrokken partijen zijn verzameld door middel van documentenonderzoek (overheidsdocumentatie, nieuwsartikelen, rapporten van niet-overheidsorganisaties) en mondelinge interviews.

<sup>11</sup> Herweijer, 2001: p. 238.

### 3. Feitelijke hoofdrolspelers

De analyse van het besluitvormingsproces in de periode van begin 2008 tot en met april 2011 wijst uit dat de helft van de actoren (17 van de 34) enige vorm van invloed heeft gehad op het besluit van de minister om de permanente opslag van vingerafdrukken in databanken stop te zetten. Het gaat om 9 van de 11 fracties van politieke partijen in de Tweede Kamer, 1 van de 2 uitvoerende instanties en 7 van de 11 organisaties uit de categorie 'maatschappij'. De 10 fracties van politieke partijen in de Eerste Kamer hebben geen invloed gehad. Tabel 2 presenteert de 17 instanties die het besluit hebben beïnvloed, en vermeldt de mate van hun invloed. De hoofdrolspelers worden in volgorde van hun invloed weergegeven. De ranglijst wordt door vier Tweede Kamerfracties aangevoerd. De gemeenten zijn hekkensluiter.

**Tabel 2: Instanties die invloed op besluit minister hebben gehad, en hun mate van invloed**

PvdA-fractie Tweede Kamer	Behoorlijke invloed
D66-fractie Tweede Kamer	Behoorlijke invloed
SP-fractie Tweede Kamer	Behoorlijke invloed
GroenLinks-fractie Tweede Kamer	Behoorlijke invloed
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid	Behoorlijke invloed
VVD-fractie Tweede Kamer	Enige invloed
PvdD-fractie Tweede Kamer	Enige invloed
CU-fractie Tweede Kamer	Enige invloed
College Bescherming Persoonsgegevens	Enige invloed
Privacy First	Enige invloed
Burgers	Enige invloed
PVV-fractie Tweede Kamer	Enige invloed
CDA-fractie Tweede Kamer	Enige invloed
Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken	Enige invloed
Burgerrechtenvereniging Vrijbit	Enige invloed
Rathenau Instituut	Enige invloed
Gemeenten	Geringe invloed

(Bron: Beck, 2012: hoofdstuk 6)

De PvdA-fractie in de Tweede Kamer is de meest invloedrijke actor geweest. Ondanks dat deze fractie voor de Paspoortwet heeft gestemd, was ze nooit kritiekloos. Door consequent vragen te blijven stellen over diverse aspecten van de Paspoortwet en net voor het besluit van de minister officieel een bepaald standpunt in te nemen, heeft deze fractie de meeste invloed gehad. De PvdA-fractie wordt op de voet gevolgd door de fracties van D66, de SP en GroenLinks. Deze fracties waren vanaf het eerste moment tegen de Paspoortwet. Hun vasthoudendheid heeft ertoe geleid dat zij een behoorlijke invloed hebben kunnen uitoefenen.

Het is opvallend dat de VVD-fractie in de Tweede Kamer maar een geringe invloed op het besluit heeft gehad. Veel actoren hebben namelijk de indruk dat deze fractie

nadrukkelijk haar stempel op de besluitvorming heeft gedrukt. Een verklaring voor deze perceptie van andere actoren is dat de VVD-fractie als eerste haar standpunt heeft gewijzigd door zich bij nader inzien tegen de centrale opslag van vingerafdrukken in grote databestanden te keren. Voor de PvdD-fractie geldt dat deze, evenals de fracties van D66, SP en GroenLinks, altijd tegen de Paspoortwet geweest. Deze fractie heeft echter minder invloed weten uit te oefenen dan haar medestanders doordat ze zich minder vaak in het debat heeft gemengd en geen initiatief tot het stellen van kamervragen over de Paspoortwet heeft genomen. Tot slot hebben ook de PVV-fractie en CDA-fractie enige invloed op het besluit uitgeoefend. Hun invloed houdt verband met het feit dat deze fracties op het laatste moment naar aanleiding van het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer van standpunt zijn gewisseld.

De enige instantie uit de categorie 'uitvoerende actoren' die invloed heeft uitgeoefend, zijn de gemeenten. Hun (geringe) invloed is toe te schrijven aan de diverse moties die Tweede Kamerfracties naar aanleiding van initiatieven van gemeenten hebben ingediend tegen aspecten van de Paspoortwet.

Van de actoren uit de categorie 'samenleving' heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid de meeste invloed gehad. Dit adviesorgaan staat qua invloed op de vijfde plaats. Zijn behoorlijke invloed is een gevolg van de twee studies die als eerste een relatie legden tussen het beleid, de techniek en de uitvoering. De helderheid van deze studies zorgden ervoor dat iedereen greep kreeg op de ingewikkelde materie van het biometrische paspoort. De studies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werden tijdens debatten in de Tweede Kamer vaak aangehaald.

Daarnaast heeft het College Bescherming Persoonsgegevens door zijn vasthoudendheid enige invloed weten uit te oefenen. Met name het jaarverslag waarin het College de opslag van gegevens in databanken nogmaals afkeurde, is van groot belang geweest. Doordat het College directe toegang tot de Tweede Kamer en de minister had, kon het meer invloed uitoefenen dan Privacy First en de burgers. Deze laatste twee partijen hebben hun invloed te danken aan de rechtszaken die ze hebben aangespannen. Zij gaven met hun acties het gebrek aan maatschappelijk draagvlak voor de opslag van vingerafdrukken in databestanden weer, hetgeen één van de duwtjes in de rug van de minister is geweest. Ten slotte hebben ook de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken, de Burgerrechtenvereniging Vrijbit en het Rathenau Instituut door hun vasthoudendheid wat betreft hun standpunt tegen de Paspoortwet enige invloed kunnen uitoefenen.

#### 4. Slot

Onze vraag was welke overheidsinstanties en andere organisaties invloed hebben gehad op het besluit van de minister om de permanente opslag van vingerafdrukken in databanken stop te zetten, en wat deze concrete beleidswijziging ons leert over de invloed van diverse categorieën organisaties op de inhoud van overheidsbeleid? De meeste invloed blijkt door enkele Tweede Kamerfracties te zijn uitgeoefend. Een

aantal andere Tweede Kamerfracties heeft daarentegen grotendeels langs de zijlijn staan toekijken. Desalniettemin kan worden geconcludeerd dat de politiek de meeste invloed op de onderzochte beleidswijziging heeft gehad. De potentiële hoofdrolspelers uit de categorieën 'uitvoerende organisaties' en 'samenleving' hebben voor het leeuwendeel weinig tot geen invloed uitgeoefend. Enkele uitzonderingen op deze algemene regel worden gevormd door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en het College Bescherming Persoonsgegevens. Deze beide instanties hebben wel een zekere vinger in de pap gehad.

De onderzoeksresultaten zijn in behoorlijke mate in overeenstemming met inzichten uit de bestaande literatuur. Daarin wordt in het algemeen betoogd dat de Eerste Kamer geen invloed uitoefent op de besluitvorming van de regering, terwijl de Tweede Kamer wel invloedrijk kan zijn.<sup>12</sup> Deze veronderstelling wordt in de onderhavige casus bevestigd. Voorts wordt in de literatuur vaak aangenomen dat regeringspartijen meer invloed op het beleid uitoefenen dan oppositiepartijen. Deze voor de hand liggende veronderstelling is in dit onderzoek niet bevestigd. Dat hangt echter vermoedelijk samen met het principiële karakter van het onderwerp en met het feit dat burgers weinig interesse voor dit onderwerp hebben. In een dergelijke situatie heeft een Tweede Kamerfractie meer ruimte om haar eigen standpunt te bepalen. Dat standpunt zal geen negatieve electorale gevolgen kunnen hebben. Ten slotte wordt in de literatuur, wat betreft de invloed vanuit de samenleving, de invloed van belangengroepen vaak groter geacht dan die van adviesgroepen. Binnen de adviesgroepen is de invloed van ad hoc adviesorganen vervolgens dan weer groter dan die van permanente adviesorganen.<sup>13</sup> Deze laatste twee aannames worden door de onderzoeksresultaten gedeeltelijk bevestigd. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, een adviserende instantie, heeft met haar twee doorwrochte rapporten een relatief grote invloed op de beleidsweten uit te oefenen. Het gaat hier om een permanent adviescollege. De substantiële invloed van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid is in zoverre in overeenstemming met de literatuur.

Michiel zal blij zijn met deze onderzoeksresultaten. De politiek blijkt ter zake te doen. Michiel heeft zich met name in zijn vele gemeentelijke herindelingsonderzoeken altijd druk gemaakt over het functioneren van de lokale democratie. Het democratische gehalte van het openbaar bestuur gaat hem ter harte. Daarnaast zal Michiel ongetwijfeld ook verheugd zijn over de behoorlijke invloed van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. In zijn wetenschappelijke carrière heeft Michiel tot dusverre een groot aantal beleidsevaluaties verricht, met als doel om de feiten boven tafel te krijgen en op basis daarvan goed beargumenteerde conclusies te trekken. De feiten en argumenten blijken er toe te doen. Dat moet voor Michiel een stimulans zijn om zich ook in zijn nieuwe functies als directeur van de Noordelijke Rekenkamer en hoogleraar Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit onver-

<sup>12</sup> L. Beck, *Een vingerafdruk in de pap? Invloed op het besluitvormingsproces rondom het biometrische paspoort* (masterthesis Bestuurskunde, VU). Amsterdam, 2012, hoofdstuk 3.

<sup>13</sup> Beck, 2012, hoofdstuk 3.



minderd te blijven inzetten voor kwalitatief hoogwaardige beleidsonderzoeken. Het roer gaat gelukkig maar ten dele om.<sup>14</sup>

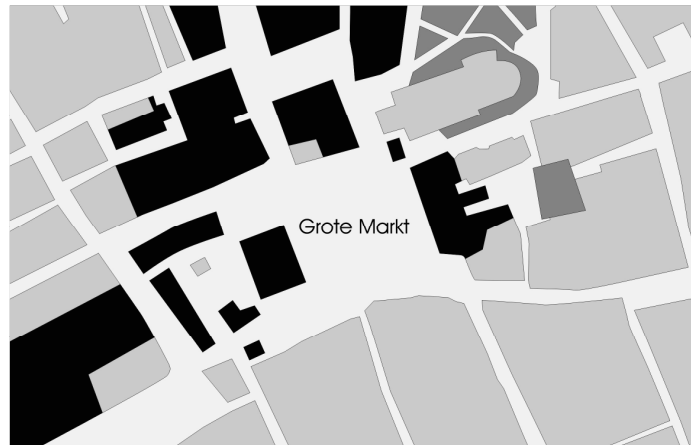
---

<sup>14</sup> Deze beeldspraak en de titel van deze bijdrage zijn aan M. 't Hart, *Het roer kan nog zesmaal om*, Amsterdam: Uitgeverij De Arbeiderspers, 1984.

## Responsiviteit en referenda

*Jan Lunsing*

Eén van de argumenten om referenda te organiseren is dat het bestaan van referenda de overheid dwingt, op straffe van de komst van een referendum, een grotere responsiviteit ten toon te spreiden. De centrale vraag hier is wat twee referenda over projecten rond de Grote Markt in Groningen hebben bijgedragen aan de responsiviteit van het gemeentebestuur. Responsiviteit wordt hier gedefinieerd als de mate van overeenstemming tussen (...) de voorkeuren of wensen van burgers over het te voeren beleid en het politiek optreden van vertegenwoordigers (van der Kaap, 2006, p. 145). Hier zal de responsiviteit worden bepaald aan de hand van voorkeuren van burgers en de voorkeuren en het beleid van het college en raadsleden. Er is sprake van een hoge responsiviteit als het college bij het uitvoeren van het beleid rekening houdt met de voorkeuren of wensen van burgers. Ze hoeft de voorkeuren en wensen niet onverkort over te nemen, maar als ze dat niet doet zal ze in de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd kunnen laten zien dat ze rekening houdt met de voorkeuren. Dit kan bijvoorbeeld tot uiting komen in een duidelijke uitleg van het beleid.



*Kaart 1: NAOORLOGSE SLOOP*

In 1945 is een groot deel van de gebouwen rond de Grote Markt ernstig beschadigd. Sindsdien is er sprake van wederopbouw. De nieuwe gebouwen, waarvan de laatste in 1975 gereed komen (Hofman, 2005, p. 57), blijken in de jaren '80 al weer verouderd (nota Plan van Aanpak Binnenstad 1987). Dit artikel gaat over de pogingen om twee vergelijkbare onderdelen van het Plan van Aanpak Binnenstad te realiseren. Daartoe zijn twee referenda gehouden, waarbij het eerste een duidelijk negatief oordeel over het project velde, en het tweede een onduidelijk positief oordeel over het project.

Dit onderwerp en de onderzoeksperiode 1998-2011 is zeer geschikt, omdat er een uitzonderlijk groot aantal meetmomenten beschikbaar is (tabel 3). Dit zijn niet alleen de twee referenda, maar ook enquêtes en verkiezingen.

#### **1998: INSPIRAKENQUÊTE**

De inspraakenquête is een instrument waarvan gehoopt werd dat het een alternatief kon bieden voor de inspraakprocedure. Door middel van een wetenschappelijk verantwoorde enquête zou een beter beeld van de mening van burgers verkregen worden dan via de bestaande inspraakprocedures, waar een zeer beperkte groep niet representatieve personen aan zou deelnemen (Saris, Neijens, Zeggen, & Veld, 1998, p. 2). De respondenten kregen schriftelijk informatie over plannen, waarna ze enkele vragen voorgelegd kregen en die via de post gratis terug konden zenden aan de onderzoekers.

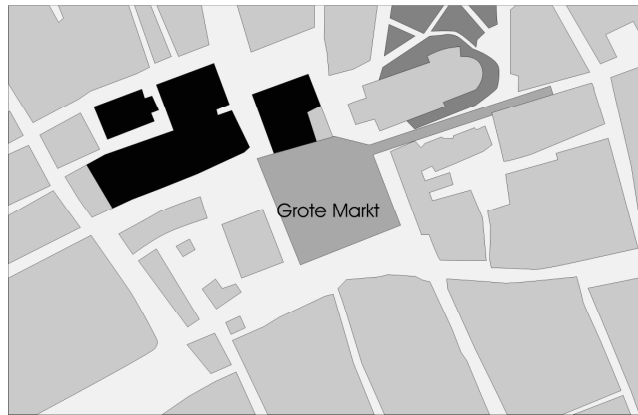
De enquête is afgenomen bij 1452 Stadgers (inwoners van de stad Groningen) en 582 bezoekers van de Grote Markt. De respons bedroeg respectievelijk 64,6 en 32,2, ofwel 50%.

Uit de enquête blijkt een positief beeld over de wenselijkheid van de plannen voor de Noordzijde van de Grote Markt. Er waren vier groepen vragen. Drie van de vier leverden een beoordeling die erop duidde dat de respondenten de plannen positiever beoordeelden, dan de bestaande situatie (van 5,6, 5,6 en 6,0 naar 7,2, 7,2 en 7,6). Slechts één groep vragen, over de parkeergarage onder de Grote Markt, leverde een negatiever oordeel over het plan dan over de bestaande situatie (van 6,6 naar 5,7). Daarbij is bovendien van belang dat Stadgers negatiever over de garage waren dan bezoekers van de Grote Markt.

Dit beeld moet het college niet verrast hebben. Uit raadsverslagen blijkt dat de parkeergarage ook in de raad het problematische onderdeel was, terwijl een aantal wethouders mordicus tegen een parkeergarage is als in 1997 blijkt dat dit volgens ontwikkelaar Multivastgoed een onderdeel van het plan moet worden (Boogers & Tops, 2001, p. 13). Dit betekent dat in 1998 zowel de kiezers, de meerderheid van de raad en een deel van het college op één lijn zitten met betrekking tot de planvorming rond de Noordzijde van de Grote Markt. De noordzijde mag worden aangepakt, maar de parkeergarage is ongewenst. Er is een hoge responsiviteit.

#### **2001: REFERENDUM**

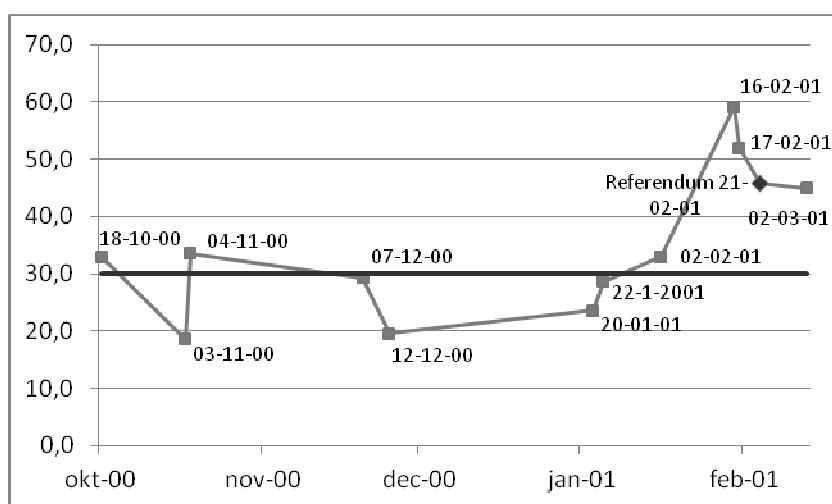
Het referendum over de Noordzijde ging tussen Geen Gat in de Grote Markt (GGGM), een frontorganisatie was van politieke partijen GroenLinks, SP, Student en Stad, jeugdorganisaties DWARS en JS en de maatschappelijke groeperingen Milieufederatie, Rover en ENFB. De kern van de organisatie werd gevormd door GroenLinks, de SP en de Milieufederatie, die sinds 1997 samenwerkten om de parkeergarage tegen te houden (Lunsing, 2008, p. 71). Daarnaast toonden diverse belangenorganisaties zich tegenstander van het plan, zoals winkeliers van de Folkingestraat, de vereniging Vindicat, marktkooplui en Vrienden van de Martinikerk. Dit versterkte het beeld van een opstand van burgers tegen de overheid.



*Kaart 2: GEPLANDE SLOOPPLAN NOORDZIJDE  
(DONKERGRIJS: ONDERGRONDSE PARKEERGARAGE)*

Opvallend was dat de ze tot een maand voor de verkiezingen eigenlijk niet geloofden dat ze een kans zouden hebben om het referendum te winnen. De strategie van het college om zo weinig mogelijk de strijd aan te gaan leek vruchten af te werpen. Toch sloeg de stemming om na de verspreiding van een huis-aan-huis campagnekrant en een campagnefilm op OOG TV die begon met de tekst: 'Aan de Martinatoren komen, dat nooit!'. Uit peilingen, gedaan tijdens het Amsterdamse IJburg-referendum in 1997, is bekend, dat kiezers zeer direct kunnen reageren op campagne-uitingen (Lunsing, 2008, p. 51).

Tijdens de campagne is een aantal peilingen gehouden door het Nieuwsblad van het Noorden (NvhN), het Groninger Dagblad (GD) en het CICO (Oussaïd, Brouwer, & Mark, 2001). Uit deze peilingen blijkt dat na het uitkomen van de Referendumkrant van de gemeente in december 2001 er zelfs een meerderheid voor de plannen is. De peiling van 16 februari is de eerste die echt problematisch is voor de voorstanders. Uit vergelijkingen blijkt de opkomst volgens peilingen ongeveer 140% te zijn ten opzichte van de daadwerkelijke opkomst (Lunsing, 2008).



Grafiek 1: PEILING PERCENTAGE TEGENSTEMMERS; BRONNEN DvhN, GD, CICO (30%= grens geldige uitslag)

Tussen 18 oktober en 21 februari bleken kiezers te wisselen van 70% tegen, daarna ongeveer de helft tegen tot uiteindelijk 81% tegen. Kiezers blijken dus ook hier beïnvloed te worden door campagne-uitingen van zowel voor- als tegenstanders van het plan.

In het GD (21-2-2001) en het NvhN (13-2 tot 21-2-2001) werden Groningers kort geïnterviewd met de vraag of ze voor of tegen zouden stemmen en waarom. In onderstaande tabel zijn de belangrijkste argumenten genoemd.

tabel 1: Argumenten<sup>1</sup>

	Voor (n=44)	Tegen (n=70)	Gewicht (n=114)
Parkeergarage	27,3%	57,1%	45,6%
Nieuwbouw	65,9%	1,4%	26,3%
Overlast bouw	0,0%	18,6%	11,4%
Kans op schade aan Martini-kerk en of toren	0,0%	10,0%	6,1%
Overig	6,8%	12,9%	10,6%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%

<sup>1</sup> N = 73, een aantal geïnterviewden noemde twee of drie argumenten. Die zijn meegeteld. Sommige voorstanders noemden ook tegenargumenten en omgekeerd. 34% gaf aan voor te stemmen, 27% tegen en 11% wist het nog niet. De indruk bestaat dat een aantal van de voorstemmers in het stemhokje toch tegen hebben gestemd.

Uit de tabel blijkt dat de parkeergarage veruit het belangrijkste argument was om tegen te stemmen. Daarna kwam de overlast van de bouw en als derde belangrijke argument werd mogelijke schade aan Martinikerk en -toren genoemd. Bij voorstanders was nieuwbouw een belangrijk argument. Van de 73 geïnterviewden gaf 63% aan, dat ze wel voorstander waren van nieuwbouw, ook als ze vanwege de parkeergarage tegen stemden. 7% was tegen nieuwbouw en de rest gaf hierover geen mening.

Hoewel de wetenschappelijke methode om deze cijfers te verzamelen te wensen over laat, geven ze toch inzicht in de wijze waarop de inwoners van Groningen dachten over het plan voor de Nieuwe Noordzijde. Er was draagvlak voor het plan zonder parkeergarage. Daarmee had de meerderheid van de kiezers exact hetzelfde standpunt als het college en de raad voorafgaand aan de acceptatie van het compromis dat met Multivastgoed in ruil voor de investeringen overeengekomen was. Dit verklaart de nadruk van GGGM op de mogelijkheid om het plan uit te voeren zonder parkeergarage.

De verzamelde tegenstanders zijn er goed in geslaagd om de campagne te *framen* rond het zwakste punt van het plan: de parkeergarage. Daarmee sloten ze aan bij het beeld dat Stadgers over hun binnenstad hadden: een autoluwe binnenstad (Boogers & Tops, 2001, p. 41). Dit neemt niet weg, dat de standpunten van kiezers, college en raad redelijk op één lijn lagen. Het verschil was dat college en raad de parkeergarage als compromis accepteerden en kiezers hoopten dit compromis te weren zonder direct de plannen voor de Noordzijde te willen tegenhouden.

De responsiviteit was, ondanks een volstrekt tegenstrijdige uitkomst, hoog. De beleving bij kiezers van de responsiviteit was waarschijnlijk laag: 'De gemeente moet een lesje krijgen'.

#### **2002: RAADSVERKIEZINGEN**

Bij de raadsverkiezingen spelen de plannen voor de Grote Markt geen rol in de campagne. Uit een interview blijkt dat de SP verrast is, dat ze de eclatante overwinning van het referendum niet om kan zetten in een winst tijdens deze verkiezingen: 'Er is geen relatie' (Lunsing, 2008). De PvdA duikt voor het eerst in haar geschiedenis onder de tien zetels, maar dat kan goed verklaard worden uit nationale ontwikkelingen, de opkomst van Fortuyn.

Nu het college de uitslag van het referendum overgenomen heeft, is de responsiviteit hoog. Dat het de SP er in de verkiezingscampagne geen winst mee haalt, wijst erop dat de responsiviteit ook naar de beleving van kiezers hoog is.

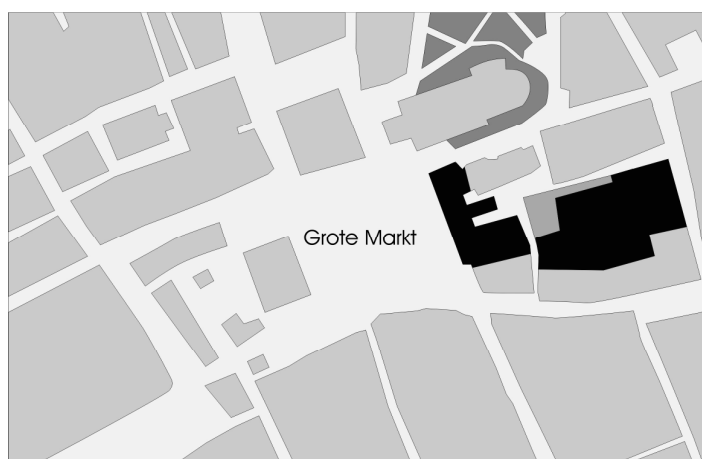
#### **2005: REFERENDUM OOSTZIJDE**

In de aanloop van het referendum van 2005 was door het college een burgerforum georganiseerd, waar belangengroepen en wijkvertegenwoordigers voor waren uitgenodigd. Dit burgerforum werd uitgedaagd om ideeën te opperen voor een nieuwe Oostzijde. Het effect was, aldus de deelnemer Schlebush, voorzitter van de

Hortusbuurt, dat mensen werden meegenomen in het denken in het algemeen belang, terwijl tegelijkertijd de gemeente behoed werd voor het nemen van domme beslissingen zoals het verplaatsen van de Oosterpoort naar de binnenstad (Lunsing, 2008). Uiteindelijk stemden de deelnemers in met een idee van de Openbare Bibliotheek en het Groninger Museum, om er een Huis van Informatie op een parkeergarage achter de Oostwand te bouwen.

In 2005 werd de startnotitie voor het plan van de Oostzijde Grote Markt in de gemeenteraad aangenomen. Vanwege de ervaring van het voorgaand referendum, werd de startnotitie aangenomen op een moment dat de plannen nog globaal waren. Op dat moment zijn weinig plankosten gemaakt, waardoor een eventueel 'nee' een beperkte kapitaalvernietiging is.

De campagne van de tegenstanders bleek in 2005 veel minder succesvol dan in 2001. Ze organiseerden zich opnieuw in een burgerorganisatie: Meer Doen met 40 Miljoen (MM40M), maar ze wist geen enkel moment de kranten te beheersen. Aangezien GroenLinks in het college zat, werd de kern gevormd door de SP, Student en Stad en de Stadspartij. Daarbuiten wist het weinig aanhang te veroveren. 'We waren niet wild enthousiast,' aldus Hassink van Milieudefensie, 'maar ook niet tegen'. Er zat geen grote parkeergarage meer in' (Lunsing, 2008).



Kaart 3: GEPLANDE SLOOPPLAN OOSTZIJDE GROTE MARKT

Er waren nu twee hoofdpunten waarop campagne werd gevoerd: de hoogte van het gebouw dat dichtbij de Martinatoren gebouwd zou worden en de kosten. In tegenstelling tot 2001 was de tegenstand ook niet verenigd. Er kon niet zo snel gereageerd worden, omdat besluiten die door het centrale campagne team werden genomen, voorgelegd moesten worden aan het bestuur van Student en Stad voordat ze uitgevoerd mochten worden. De Stadspartij was onderling zo verdeeld, dat de communicatie tussen beide raadsleden via de SP verliep.

Voorstanders verenigden zich in Grote Markt Ja!. Dit was net als GGGM in 2001 en MM40M een frontorganisatie van politieke partijen (PvdA en GroenLinks) waar

andere organisaties en onafhankelijke burgers zich bij konden aansluiten. GMJ zorgde ervoor dat het geen strijd van burgers tegen de politiek werd, maar dat duidelijk werd dat ook burgers verschillende standpunten hadden.

De campagne van de voorstanders was vooral gericht op vrolijkheid. Kenmerkend was een incident in het campagneteam (dagboekfragment<sup>2</sup>), waar één van de teamleden, we noemen hem X, voorafgaand aan het bedenken van campagneactiviteiten eerst eiste dat hij de tekst van een folder eerst moest begrijpen, voor hij verder met de vergadering ging. Vervolgens *"riep Y uit dat hij zijn mond moest houden, want daar gingen we niet over. X, een man van ik schat zestig, werd rood en zei dat hij wilde weten waarom we campagne deden. Y vond dat we dat al wisten (...) X riep echter uit, dat als hij niet wist waarom hij campagne voerde hij niets deed zolang hij het niet wist. "Doe dan niets!" riep Y, waarop X woedend antwoordde: "Dan ga ik!" en het pand verliet."*<sup>3</sup> Het ging om vrolijkheid, niet om inhoud.

tabel 2: Peilingen 2005 Oostzijde in %

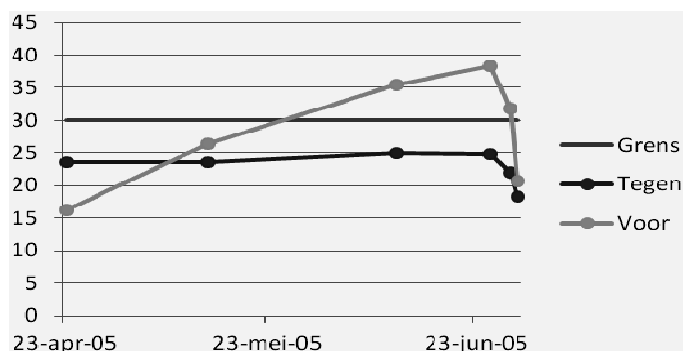
	DvhN 23 april	DvhN 14 mei	Peiling studenten 10 juni (n=199)	DvhN 11 juni	DvhN 25 juni	Uitslag 29 juni
OPKOMST	55,5	63,3	65,8	77,1	71,3	38,6
VOOR	28,7	35,4	50,0	46,4	47,0	53,4
TEGEN	21,5	18,7	15,8	22,5	25,5	46,6
WEET NIET	49,8	45,9	34,2	31,2	27,4	0,0

Uit peilingen tussen 23 april en 10 juni blijkt een gestage stijging van het aantal voorstanders, dat daarna stabiliseert. De verwachte opkomst stijgt ook, maar blijkt uiteindelijk lager uit te vallen. Volgens de verordening moet het referendum als niet gehouden beschouwd worden. In is te zien dat het percentage tegenstanders de grens van 30% niet nadert. De grafiek van de voorstanders tabel toont een effect van de positieve campagne van GMJ en het college.

<sup>2</sup> Op diverse plaatsen wordt verwezen naar het dagboek van de auteur.

<sup>3</sup> Dagboekfragment 7 juni 2005.





Grafiek 2: PEILINGEN DvhN, RTV NOORD

De peiling onder studenten, uitgevoerd door de JS<sup>4</sup>, vroeg ook naar welk onderdeel het meest door de studenten gewaardeerd werd. Dit was het plein achter de nieuwe rooilijn (43%). Op de tweede plaats kwam het Forum (24%). Op de vraag wat het minst werd gewaardeerd scoorde de nieuwe parkeergarage het hoogst (32%) en daarna het naar voren halen van de rooilijn (28%). Er was geen vraag over de hoogte van de bebouwing, waaruit blijkt dat de onderzoekers dit niet als een probleem zagen.

Het referendum leidt tot het beeld dat de responsiviteit van het college en de raad hoog is. Er zijn onder kiezers immers meer voor- dan tegenstanders.

#### 2006: RAADSVERKIEZINGEN

Bij deze raadsverkiezingen spelen de plannen rond de Grote Markt geen rol. Voerman (DvhN 22-1-2006) spreekt zelfs van gebrek aan politieke items. Het referendum heeft volgens hem de scherpste uit het debat gehaald. Hiermee onderschrijft hij het idee dat referenda de politieke discussie verplaatsen (Tognina, 2003).

#### 2007: PUBLIEKSENQUÊTE

In de periode van 19 januari tot 1 februari 2007 kan iedereen kiezen tussen zeven ontwerpen voor het Forum. Er zijn 17.269 inwoners van Groningen die een mening geven (Bureau Onderzoek, 2007). Dat is een opkomst van 11,6%. Dit percentage is niet veel hoger dan de opkomst van 10,3% bij een referendum in Arnhem dat daar gezien werd als een blamage voor het college. De publieksenquête werd zonder tegenspraak door het college gevierd als een succes. Dit verschil kan verklaard worden doordat in Groningen geen politiek entrepreneur zich opwierp om via de publieksenquête de plannen voor de Oostzijde aan te vallen. Er is daardoor geen verschil te constateren tussen standpunten van publiek, college en raad over de plannen voor de Oostzijde.

<sup>4</sup> Onderzoek uitgevoerd door Ritske Dankert.

**2010: RAADSVIERKIEZINGEN**

Wie de artikelen in het DvN volgt ziet in 2008 de eerste ingezonden kritische artikelen tegen het Groninger Forum. Dat jaar wordt het nog in evenwicht gehouden door artikelen van voorstanders. In de loop van 2009 krijgen deze artikelen minder weerwoord en als wethouder Frank de Vries reageert op een ingezonden stuk van oud wethouder Swaak (25-1-2010) waarin de laatste stelt niet op de PvdA te gaan stemmen, volgen 2-2-2010 elf brieven die Swaak steunen.

De felste tegenstand, die overigens weinig aandacht in de krant krijgt, komt van de Stadspartij. De Stadspartij beheerste het debat met een campagne tegen grote projecten: de Regiotram en de nieuwbouw Oostzijde Grote Markt. De PvdA, die het volgens interne stukken (brief lijsttrekker De Vries aan afdelingbestuur 1-9-2009) op de punten van wijkvernieuwing, werkgelegenheid en scholing campagne wilde voeren, slaagde er niet in deze punten op de campagneagenda te plaatsen (Evaluatie Campagne Gemeenteraadsverkiezingen 2010). De VVD en in mindere mate het CDA volgde de Stadspartij in haar afwijzing van de tram en het Groninger Forum. Volgens DvN (3-4-2010) hebben de partijen die tegen het Forum en de tram waren, gewonnen.

tabel 3: Peilingen DvN, RTV Noord

	<b>Winst/verlies</b>	<b>Tram</b>	<b>Forum</b>
Stadspartij	+3	Tegen	Tegen
D66	+2	Voor	Voor
VVD	+1	Andere variant	Tegen
Dierenpartij	+1	Tegen	Tegen
Student en Stad	0	Onduidelijk	Onduidelijk
GroenLinks	0	Voor	Voor
ChristenUnie	0	Voor	Voor
CDA	-1	Aarzelend voor	Aarzelend tegen
PvdA	-3	Voor	Voor
SP	-3	Voor	Voor

Dit is een aanwijzing dat de Stadspartij gebruik heeft weten te maken van een verschuiving van voorkeuren van kiezers. Het effect van het referendum blijkt volledig te zijn uitgewerkt. Campagnevrijwilligers van de PvdA kregen zelfs de vraag voorgelegd of er niet alsnog een referendum over het Forum gehouden zou kunnen worden. Degenen die deze vraag stelden bleken moeilijk te overtuigen van het feit dat zij in 2005 over de Oostwand en in 2007 over de architectuur van het Forum konden stemmen.

Uit onderzoek van 2011 blijkt overigens slechts een minderheid nog te schatten dat de meerderheid voor het plan Oostwand heeft gestemd (grafiek 3). Het merendeel van de respondenten geeft te kennen, dat ze niet weten wat de uitslag

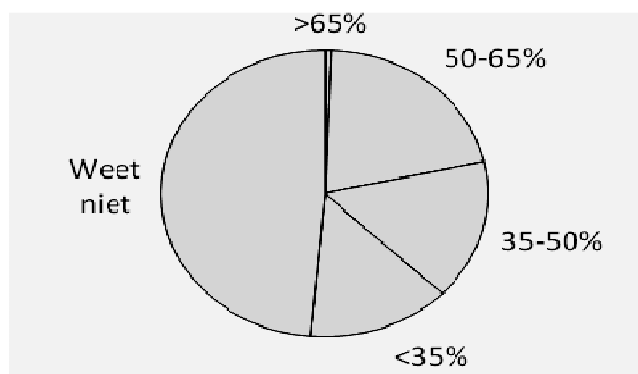
was, maar opvallend is dat meer respondenten schatten dat meer mensen tegen stemden, dan voor.

Van degenen die zich wel herinnerden dat ze over een gebouw hadden mogen stemmen, was in 2010 te horen dat ze boos waren dat ze niet tegen alle gebouwen hadden mogen stemmen (dagboekfragmenten). Dit standpunt was in de aanloop van deze verkiezingen door de Stadspartij ingenomen.

De responsiviteit van het college is blijkbaar afgenomen. Stadgers steunen de plannen voor de Oostzijde minder dan bij de meetmomenten van 2005, 2006 en 2007. Dit moet, bij gebrek aan andere oorzaken, toegeschreven worden aan de campagne van de Stadspartij. Het is niet eenduidig of de verkiezingsuitslag bepaald is door aversie tegen de Regiotram of tegen het Forum. Overigens bleef er een meerderheid in de raad voor verdere uitvoering van beide projecten. Hoewel de steun is afgenomen, kunnen voorstanders voor beide plannen betogen, dat ze nog steeds handelen naar de wens van de meerderheid van de kiezers.

#### 2011: STATENVERKIEZINGEN

In de aanloop naar de Statenverkiezingen blijken de Stadspartij en de Partij voor het Noorden (PvhN) elkaar te vinden op de twee thema's waar de Stadspartij successen mee oogstte. De PvhN bracht over het Forum in dat de provincie geen €35 miljoen subsidie voor het Forum moest verlenen (DvhN 21-6-'10).



grafiek 3: In 2011 door kiezers geschat percentage voorstemmers referendum 2005 (n=346)<sup>5</sup>

Dit werd overgenomen door het CDA. Hoewel het college, waarin ook het CDA zat, de subsidie wilde verlenen, ging de fractie niet langer akkoord. Zij hadden te maken met dramatisch lage peilingen en hadden wellicht de verwachting dat hun lidmaatschap van het college ten einde liep. In december besloot de PvdA-fractie ook tegen het verlenen van de subsidie te stemmen. Het doel van de ommezwaai

<sup>5</sup> Data verzameld door M. Pauly, faculteit Wijsbegeerte. Onderzoekresultaten zullen in 2012 gepubliceerd worden.

van de PvdA was om te voorkomen dat het Forum een rol ging spelen tijdens de campagne voor de Provinciale Staten in 2011.

Dit effect is gerealiseerd. Dit maakt het moeilijk om een relatie te leggen tussen kiezersvoorkeuren en provinciale politici op dit onderwerp. Er kan slechts geconcludeerd worden, dat de verschillende partijen dachten winst te halen door tegen het Forum te zijn (PvvhN, CDA, maar ook SP en VVD) en andere partijen er geen brood in zagen om als voorstander campagne te moeten voeren (PvdA).

Na de verkiezingen is de subsidie alsnog verleend.

#### **WERKING REFERENDUM BEPERKT**

Referenda worden wel beschouwd als een middel om burgers direct invloed te geven op het overheidsbeleid. Dit zou twee effecten hebben. De responsiviteit van de overheid zou toenemen, want zij zou referenda willen voorkomen en daarom beter luisteren naar wat de bevolking wil. Uit de informatie over de inspraakenquête blijkt echter dat de responsiviteit van de overheid groot was, het college wist waar de bevolking de meeste moeite mee zou hebben, omdat de overheid er zelf ook de meeste moeite mee had. Tussen 1998 en 2002 is daardoor een compromis tot stand gekomen, dat door het college, de raad en besturen van politieke partijen is aanvaard, maar niet, volgens de uitslag van het referendum, door de kiezers. Het verschil in standpunt had dus niet als reden dat het college iets anders wilde dan de kiezers, maar dat het college door de aanvaarding van een compromis een ander standpunt had ingenomen. Dit kreeg tijdens de campagne geen aandacht, zodat het voor kiezers onmogelijk werd om dezelfde gedachtesprong te maken, mochten ze daartoe bereid geweest zijn.

Bij het referendum van 2005 speelde het referendum van 2001 een grote rol. Mensen vonden dat er iets moest gebeuren. Doordat de tegenstanders niet in staat waren ernstige problemen overtuigend op de agenda te krijgen, werden te weinig tegenstanders gemobiliseerd om een voor de tegenstanders effectieve campagne te realiseren.

Beide referenda voorkwamen dat projecten voor de Grote Markt een rol speelden tijdens verkiezingen van 2002 en 2006. Het politieke debat was blijkbaar, op dat moment, voldoende gevoerd.

Dit veranderde in 2010. Blijkbaar was het effect van het referendum toen uitgewerkt. Een politiek entrepreneur van de Stadspartij slaagde erin zijn partij te laten groeien van 2 tot 5 zetels, mede op grond van het feit dat hij zijn partij een leidende rol wist te geven in de campagne tegen het Forum. Ondanks het verlies van de PvdA en de SP, bleven voorstanders voor het Forum in de meerderheid in de raad.

Dit neemt niet weg dat tussen 2005 en 2010 een deel van het electoraat verschoof van voor of onverschillig naar tegen. Een oud PvdA-wethouder kan als duidelijkste voorbeeld genoemd worden, aangezien deze zich in 2005 nog liet fotograferen als voorstander van de nieuwe Oostwand, maar in 2009 publiekelijk te kennen gaf het

Forum als onzalig plan te zien en in 2010 zelfs aangaf vanwege het Forum niet op de PvdA te stemmen.

In 2011 wierp de provinciale CDA zich op als fel tegenstander van grote investeringen in de stad. De PvdA koos vervolgens voor een strategie om het Forum zo ver mogelijk buiten de campagne te houden. De politieke partijen spelen in op wat zij verwachten dat kiezers zullen gaan doen. Ze proberen, met andere woorden, responsief te zijn.

De conclusie is dat een referendum op korte termijn leidt tot een hoge responsiviteit, maar geen garantie biedt voor de langere termijn. De uitslag van het referendum betekent niet dat kiezers voorstander of zelfs neutraal zijn ten aanzien van investeringen aan de Oostwand van de Grote Markt. Bij de raadsverkiezingen van 2010 blijkt bovendien dat een aantal van hen niet meer beseft dat ze in 2005 het plan tegen hadden kunnen houden.

tabel 4: Meetmomenten

Meting	Standpunten			
	College	Meerderheid raad	Kiezers	Responsiviteit
Inspraak-enquête 1998	Voor	In debat	<u>Voor, m.u.v. garage</u>	Goed
Referendum 2001	Voor, volgt uitslag	Voor, volgt uitslag	Tegen, opkomst 45,8%	Zwak
Raadsverkiezingen 2002	Voor	Voor	Geen issue	Hoog
Referendum 2005	Voor	Voor	Voor, te lage opkomst 38,6%	Goed
Raadsverkiezingen 2006	Voor	Voor	Geen issue	Hoog
Publieksenquête 2007	Voor	Voor	Opkomst 11,6%	Goed
Raadsverkiezingen 2010	Voor	Voor	Tendens tegen	Verminderd
Statenverkiezingen 2011	Voor	Voor	Tendens tegen	Verminderd

Het is echter ook weer niet zo dramatisch als geschetst in de Nuloptie (Duineveld, 2011), waarin wordt gesteld dat de meerderheid van de raad tegenstander van de plannen is geworden. Wat tabel 4 in ieder geval duidelijk maakt, is dat een college dat vasthoudt aan ingezet beleid, niet kan rekenen op stabiele steun van kiezers – zelfs als het college in een eerdere fase steun van kiezers via een referendum lijkt te hebben verworven.

Deze case laat zien dat referenda tijdelijk, maar niet blijvend de responsiviteit bevorderen. Dit is te verklaren uit het feit dat een gemeentebestuur te maken heeft met een zekere inertie van standpunten – na verloop van tijd wordt het wijzigen van een standpunt door investeringen en afspraken steeds kostbaarder – terwijl kiezers zich niet gebonden weten aan eerder (door meerderheden) ingenomen standpunten.

### Lijst van afkortingen

DvhN	Dagblad van het Noorden
GD	Groninger Dagblad
NvhN	Nieuwsblad van het Noorden
PvhN	Partij voor het Noorden

### Literatuur

Boogers, M., & Tops, P. (2001). *De toor'n van de stad*. Dongen: Pijnenburg uitgevers.

Boogers, M., & Tops, P. (2005). *Hoe het referendum werd gewonnen*. Dongen: Pijnenburg Uitgevers.

Bureau Onderzoek. (2007). *Uitsag publieksenquête architectenselectie Groninger Forum*. Groningen: Gemeente Groningen.

Duineveld, M. (2011). *De nuloptie*. Arnhem: Casa Arnhem / Platform GRAS.

Hofman, B. (2005). *Grote Markt Oostzijde, van oud stadshart tot nieuw bouwplan*. Assen: Boekvorm Uitgevers.

Lunsing, J. (2008). *De besluiteng Guillotine, hoe het lokaal bestuur een referendum kan winnen*. Den Haag: Lemma.

Lunsing, J., & Herweijer, M. (2007). *De besluiteng Guillotine, Hoe kan het lokaal bestuur een referendum winnen*. Groningen: Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde.

Oussaïd, A., Brouwer, J., & Mark, K. v. (2001). *Het laatste woord*. Groningen: CICO.

Saris, W., Neijens, P., Zeggen, Q., & Veld, W. v. (1998). *Inspiraakenquête over de herinrichting van de Grote Markt te Gronigen*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Tognina, A. (2003, 9 11). Wahlen die sowieso nichts verändern. *swissingo.ch*.

van der Kaap, H. (2006). *Politieke representatie en lokale democratie*. Enschede: Universiteit Twente

# Over Inuit en rechtsbescherming in een gedeelde rechtsorde

Jan Jans

## 1. Inleiding

Een van mijn meest idiosyncratische bijdrages aan de wetenschap betreft een co-productie met Michiel Herweijer. In *Nedersaksisch waar het kan* (Serie wetenschappelijke uitgaven Bestuursrecht & Bestuurskunde Groningen nr. 1, 2009) hebben wij samen verslag gedaan van een, in opdracht van de provincie Groningen uitgevoerd, onderzoek naar de juridische en bestuurskundige mogelijkheden om het Nedersaksisch te laten erkennen als te beschermen taal krachtens deel III het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden. Een van de uitgangspunten van dit Europees Handvest is de erkenning van het belang van een minderheidstaal voor de culturele identiteit van de gebruikers ervan.

Nadenkend over een mogelijk onderwerp voor deze bundel, kwam ik bij de voorbereiding van een andere publicatie een wel zeer opmerkelijke uitspraak van het Gerecht (van de Europese Unie) tegen.<sup>1</sup> De zaak betrof een beroep tot nietigverklaring van Verordening 1007/2009 betreffende de handel in zeehondenproducten,<sup>2</sup> ingesteld door o.a. enkele in Canada woonachtige Inuit jagers op zeehonden en hun belangenorganisaties. Alhoewel Rusland partij is bij het Europees Handvest en het aan het Inuit verwante Yupik door enkele honderden personen op het Chukchischiereiland in oostelijk Siberië wordt gesproken, wil ik het in deze bijdrage niet over taal hebben. Maar over een ander aspect waarin de cultuur van een minderheid tot uitdrukking kan worden gebracht: de jacht. De jacht, waaronder de jacht op zeehonden, is een integraal onderdeel van de cultuur en identiteit van de leden van de Inuit en als dusdanig erkend door de Verklaring van de Verenigde Naties inzake de Rechten van Inheemse Volkeren.<sup>3</sup> Nu heeft de Europese Unie in 2009 een verordening uitgevaardigd die het op de markt brengen van zeehondenproducten in de Europese Unie verbiedt, tenzij die afkomstig zijn van door de Inuit- en andere inheemse gemeenschappen traditioneel voor hun levensonderhoud beoefende jacht.

---

<sup>1</sup> Zaak T-18/10 Inuit Tapiriit Kanatami e.a. tegen Europees Parlement en Raad van de Europese Unie, uitspraak van 6 september 2011, nog niet gepubliceerd. Het 'Gerecht' was voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon bekend onder de naam 'Gerecht van eerste aanleg'.

<sup>2</sup> Pb. EU 2009 L 286/36.

<sup>3</sup> Vgl. art. 20(1) van die Verklaring: 'Inheemse volken hebben het recht hun politieke, economische en sociale systemen en instituten in stand te houden en te ontwikkelen, verzekerd te zijn van het genot van hun eigen bestaans- en ontwikkelingsmiddelen, en vrijelijk deel te nemen aan al hun traditionele en andere economische activiteiten.' Nederlandse tekst te vinden op: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_dutch.doc](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_dutch.doc).



In deze bijdrage ter ere van Michiel Herweijer wil ik het dan ook hebben over de jacht als integraal onderdeel van cultuur en identiteit van de Inuit en de wijze waarop de rechtsbescherming in de Europese Unie is geregeld indien daar beweerdelijk inbreuk op wordt gemaakt.

## 2. Verordening 1007/2009

Er wordt binnen en buiten de Europese Unie op zeehonden gejaagd met het oog op het verkrijgen van vlees, olie, spek, organen, bont en daarvan afgeleide producten. De jacht op zeehonden heeft geleid tot grote bezorgdheid bij het algemene publiek, zulks vanwege de pijn, kwellingen, angst en andere vormen van lijden die het doden en villen van zeehonden, op de manier waarop dit momenteel meestal geschiedt, veroorzaakt, aldus de preambule van Verordening 1007/2009.

In verband met de dierenwelzijnsaspecten van het doden en villen van zeehonden hebben diverse lidstaten wetgeving vastgesteld, of zijn dit van plan, om de handel in zeehondenproducten te reguleren door de invoer en productie ervan te verbieden, terwijl in andere lidstaten geen beperkingen op de handel in deze producten bestaan. Deze dreigende verschillen tussen de wetgeving van de lidstaten hebben een ongunstig effect op het functioneren van de interne markt waardoor de wetgever van de Europese Unie zich gedwongen voelde de voorschriften voor commerciële activiteiten die betrekking hebben op zeehondenproducten in de EU te harmoniseren, en aldus te voorkomen dat de interne markt voor de desbetreffende producten wordt verstoord. Hoewel derhalve primair dierenwelzijnsoverwegingen de oorzaak zijn van de dreigende verstoring van de interne markt, achtte de Unie-wetgever zich voldoende bevoegd om op basis van zijn wetgevende bevoegdheden ter zake de interne markt tot regelgeving over te gaan.<sup>4</sup>

De centrale norm in Verordening 1007/2009 is te vinden in artikel 3, eerste lid: 'Uitsluitend zeehondenproducten die afkomstig zijn van door de Inuit- en andere inheemse gemeenschappen traditioneel voor hun levensonderhoud beoefende jacht mogen op de markt worden gebracht. Voor ingevoerde producten gelden deze voorwaarden op het tijdstip of op de plaats van invoer.' Volgens de Unie-wetgever mogen de fundamentele economische en sociale belangen van de Inuit-gemeenschappen die voor hun levensonderhoud de jacht op zeehonden beoefenen, niet negatief worden beïnvloed. De jacht wordt uitdrukkelijk erkend als zijnde een integraal onderdeel van de cultuur en identiteit. Zeehondenproducten die afkomstig zijn van zeehonden waarop door de Inuit- en andere inheemse gemeenschappen traditioneel voor hun levensonderhoud wordt gejaagd, moeten daarom op de markt mogen worden gebracht.

Om het vrij verkeer van toegestane producten te waarborgen bepaalt artikel 4 van de verordening: 'Het is de lidstaten niet toegestaan het op de markt brengen van zeehondenproducten die beantwoorden aan deze verordening, te verhinderen.'

---

<sup>4</sup> Zie over de bevoegdheden van de Unie ter zake van dierenwelzijn nader: J.H. Jans en H.H.B. Vedder, *European Environmental Law, After Lisbon*, vierde druk 2012, p. 11 en 32-33.

Ondanks het feit dat in de verordening een speciale positie wordt ingeruimd voor de Inuit wordt zij desalniettemin ernstig door hen betwist. Het probleem in de verordening is namelijk dat in de verordening zelf niet duidelijk is wat nu de precieze reikwijdte van de uitzondering is. Wat moet nu precies worden verstaan onder 'traditioneel voor hun levensonderhoud beoefende jacht'. Dit wordt ook in de verordening zelf erkend. De Europese Commissie wordt in art. 3, vierde lid, de bevoegdheid toegkend maatregelen ter uitvoering van onder meer het verbod van art. 3, eerste lid te geven. Met andere woorden, het zal de Commissie zijn die nadere regels gaat vaststellen over de voorwaarden waarop zeehondenproducten die het resultaat zijn van traditioneel door Inuit- of andere inheemse gemeenschappen voor hun levensonderhoud beoefende jacht op de markt mogen worden gebracht. Dit bracht Duane Smith, de president van Inuit Circumpolar Conference Canada, een Canadese organisatie ter vertegenwoordiging en belangenbehartiging van Inuit-gemeenschappen in de EU, ertoe op te roepen 'to come clean on what they mean by the so-called Inuit exemption, because, until now the EU has demonstrated more interest in keeping non-Inuit out of the market than finding ways of including Inuit. As such, it is hard to support such an unclear, flawed, and unfair regulation. They left us with no alternative but to sue'.<sup>5</sup> Raymond Ningeochaek, Vice-President of Finance for Nunavut Tunngavik Inc.<sup>6</sup> voegde daaraan toe: 'the exemption in the Regulation is uncertain and was adopted without the participation of Inuit, and the EU is proceeding with implementing measures, also without the participation of Inuit'.<sup>7</sup>

Voldoende redenen derhalve om juridische actie tegen de verordening te ondernemen. Op 11 januari 2010 stelden een groot aantal jagers en hun belangenorganisaties beroep tot nietigverklaring bij het Gerecht (van de Europese Unie) in.

### 3. De grondslag van het beroep tot nietigverklaring in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

In andere publicaties heb ik reeds meerdere malen de problematische rechtsbeschermingspositie van derde-belanghebbenden, in het bijzonder die van 'algemeen belangorganisaties' aan de orde gesteld.<sup>8</sup> In het kort komt het probleem op het volgende neer. Voor de ontvankelijkheid van een derde-belanghebbende in een beroep tot nietigverklaring tegen een Europese rechtshandeling is vereist dat de belanghebbende door deze maatregel 'rechtstreeks en individueel' wordt geraakt.

<sup>5</sup> Zie het persbericht op <http://www.itk.ca/media-release/inuit-sue-european-union-eu-overturn-seal-product-import-ban-defending-inuit-rights-an>.

<sup>6</sup> Zie <http://www.tunngavik.com/about>.

<sup>7</sup> Vgl. op dit punt ook art. 18 van de in noot 3 genoemde Verklaring: 'Inheemse volken hebben het recht deel te nemen aan de besluitvorming in aangelegenheden die hun rechten zouden aantasten, via vertegenwoordigers door henzelf gekozen overeenkomstig hun eigen procedures, en het recht om hun eigen inheemse besluitvormingsinstituten in stand te houden en te ontwikkelen.'

<sup>8</sup> Zie meest recentelijk J.H. Jans en H.H.B. Vedder, *European Environmental Law, After Lisbon*, vierde druk 2012, Chapter 5, paragraaf 5.1.

Met name de eis van 'individueel geraakt' blijkt in de praktijk een nauwelijks te nemen horde te zijn. Volgens vaste rechtspraak kunnen belanghebbenden slechts dan worden geacht individueel te zijn geraakt, 'indien zij in hun rechtspositie worden getroffen wegens een feitelijke situatie die hen ten opzichte van ieder ander persoon karakteriseert en hen individualiseert op soortgelijke wijze als de geadresseerde'. Dit staat in de literatuur bekend als de zogenoemde *Plaumann*-formule.<sup>9</sup>

Inmiddels is door de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon de situatie enigszins gewijzigd. De 'grote boosdoener', de tekst van het voormalige art. 230, vierde alinea EG-Verdrag en de interpretatie daarvan door het Hof van Justitie, is door 'Lissabon' gewijzigd. De tekst (nu art. 263, vierde alinea, VWEU) luidt nu: 'Iedere natuurlijke of rechtspersoon kan [...] beroep instellen tegen handelingen die tot hem gericht zijn of die hem rechtstreeks en individueel raken, *alsmede tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen.*'

De door 'Lissabon' aangebrachte veranderingen zijn in cursief aangegeven. In het kort komt het er op neer, dat de eis van 'individueel geraakt zijn' niet langer gesteld wordt voor zover het gaat om een beroep tegen 'regelgevingshandelingen' die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen'. Probleem is echter dat het begrip 'regelgevingshandeling' nergens in de Verdragen is gedefinieerd. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in de literatuur een discussie plaats heeft gevonden over de interpretatie van dit begrip. Overigens, voor richtlijnen is de interpretatie van het begrip 'regelgevingshandeling' niet heel relevant aangezien zij per definitie nationale implementatiemaatregelen vergen en mede daardoor een particulier nooit rechtstreeks kunnen raken.<sup>10</sup> Bij verordeningen, zoals in ons geval bij Verordening 1007/2009, kan echter de vraag worden opgeworpen of alleen gedelegeerde (art. 290 VWEU) en uitvoeringsverordeningen (art. 291 VWEU) als 'regelgevingshandeling' kunnen worden aangemerkt, of ook verordeningen die volgens een wetgevingsprocedure tot stand zijn gekomen en door het Verdrag als 'wetgevingshandeling' wordt benoemd (artt. 289 en 290 VWEU). Om een parallel met het Nederlandse staatsrecht te maken: het gaat hier om 'formele', maar dan Europese, wetgeving. De 'materiële' Europese wetgeving van lagere hiërarchische orde wordt sinds 'Lissabon' aangeduid met de begrippen 'gedelegeerde'- en 'uitvoeringshandelingen' (zie art. 290 VWEU).

Volgens onder meer Barents behoren 'wetgevingshandelingen' niet als 'regelgevingshandeling' in de zin van art. 263, vierde alinea, VWEU te worden beschouwd.<sup>11</sup> Andere zijn op dit punt minder strikt in de leer en bepleiten mede in het licht van het recht op toegang tot de rechter van art. 47 Handvest van de grondrechten van de Europese

<sup>9</sup> Zaak 25/62, *Plaumann tegen Commissie*, Jurispr. 1962, blz. 207. Zie hierover nader de referentie in de vorige voetnoot.

<sup>10</sup> Zie nader J.H. Jans, S. Prechal en R.J.G.M. Widdershoven, *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, derde druk 2011, p. 262.

<sup>11</sup> Vgl. R. Barents, *Het Verdrag van Lissabon. Achtergronden en commentaar*, 2008, p. 508.

Unie,<sup>12</sup> een ruime uitlegging van het begrip waardoor alle verordeningen er in beginsel onder vallen.

Het Gerecht blijkt zich in zaak T-18/10 te hebben aangesloten bij de 'preciezen'. Door middel van een primair systematische interpretatie komt het Gerecht tot de conclusie dat het begrip 'regelgevingshandeling' niet alle besluiten van algemene strekking omvat. In het bijzonder wordt het begrip 'regelgevingshandeling' afgezet tegen het nieuwe begrip 'wetgevingshandeling'. Vervolgens komt het Gerecht tot de conclusie dat het begrip 'regelgevingshandelingen', ... all acts of general application apart from legislative acts' omvat. Om die handelingen voor het Gerecht aan te vechten behoeft de belanghebbende dus niet langer aan te tonen door de handeling 'individueel geraakt te zijn', mits deze handeling geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt.

In deze zaak heeft het Gerecht er verder weinig moeite mee om Verordening 1007/2009 betreffende de handel in zeehondenproducten als een 'wetgevingshandeling' en niet als een 'regelgevingshandeling' te kwalificeren. De verordening is tot stand gekomen via de zogenoemde 'co-decisie procedure', die sinds 'Lissabon' verder door het leven gaat als 'de gewone wetgevingsprocedure' (art. 294 VWEU). De gevolgde procedure is hierbij beslissend en niet het algemene karakter van de verordening, aldus het Gerecht. In die zin is het hierboven gebruikte begrip 'formele' wetgeving zeker op zijn plaats.

Nu de verordening aldus als 'wetgeving' en niet als 'regelgeving' is gekwalificeerd, wordt vervolgens de ontvankelijkheid van belanghebbenden beoordeeld overeenkomstig het 'oude' ontvankelijkheidsregime van 'rechtstreeks en individueel geraakt zijn'. Het centrale element in de verordening is dat uitsluitend zeehondenproducten die afkomstig zijn van door de Inuit- en andere inheemse gemeenschappen traditioneel voor hun levensonderhoud beoefende jacht op de markt mogen worden gebracht (art. 3 van de verordening). In het licht daarvan is het niet zo verwonderlijk<sup>13</sup> dat het Gerecht uitsluitend die belanghebbenden 'rechtstreeks geraakt' acht welke actief zijn op de Europese markt. Voor alle overige belanghebbenden (de jagers en de organisaties die hun belangen behartigen) geldt dat ze mogelijk wel door de verordening in hun *feitelijke belangen* geraakt worden, maar niet in hun *rechtspositie*. Hier wordt een opmerkelijk verschil duidelijk met het Nederlandse bestuursprocesrecht, waar een feitelijke belangenschending nog steeds voldoende is om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt. Overigens helpt het rechtstreeks geraakt zijn deze marktdeelnemers niet: zonder met de ogen te knippen past het Gerecht de rotsvaste rechtspraak betreffende het 'individueel geraakt zijn' uit de *Plaumann*-formule toe, met als onvermijdelijk resultaat een niet-ontvankelijk verklaring.

<sup>12</sup> Pb. EU 2010 C 83.

<sup>13</sup> Zie ook zaak C-362/06 P, Shalstedt tegen Commissie, *M en R* 2009/6, nr. 53.

#### 4. De *private interest bias* in het EU bestuursprocesrecht

Wat nu? is de vraag die gesteld kan worden. Over welke rechtsbeschermingsmogelijkheden beschikken de belanghebbenden in deze zaak nog verder? Zoals ik hierboven al aangaf zal de Commissie te zijner tijd nadere maatregelen nemen ter uitvoering van onder andere het verbod van art. 3, eerste lid, over de vraag wat nu precies moet worden verstaan onder 'andere inheemse gemeenschappen' en 'traditioneel voor hun levensonderhoud beoefende jacht'. Het lijkt me dat een dergelijke maatregelen zonder meer als een 'regelgevingshandelingen' kunnen worden beschouwd. De exporteurs van zeehondenvellen en andere op de Europese markt actieve handelaren kan in een beroep tegen die nadere maatregelen dan ook niet langer de voorwaarde van 'individueel geraakt zijn' worden tegengeworpen. En aangezien, zo dunkt me, in dit geval ook aan de eis van 'rechtstreeks geraakt' zal zijn voldaan, lijkt aan een ontvankelijk beroep dan niets meer in de weg te staan. Tenzij, en ook daar is nog geen duidelijkheid over, niet zou zijn voldaan aan de tweede voorwaarde, namelijk dat de regelgevingshandeling geen 'uitvoeringsmaatregelen' met zich meebrengt. In deze zaak hoefde het Gerecht zich daar niet over uit te laten, aangezien de verordening niet als een 'regelgevingshandeling' kon beschouwd.<sup>14</sup> Van belang is op te merken dat de meeste verordeningen in de lidstaat worden uitgevoerd doordat de bevoegde nationale bestuursorganen de geharmoniseerde Europese regel gaat toepassen in een concreet geval. In dit geval is dit niet anders: de bevoegde nationale douane-autoriteiten zullen de invoer van producten die niet aan de voorwaarden van de verordening voldoen moeten weigeren. Merkt men deze besluiten aan als 'uitvoeringsmaatregelen', dan is de praktische betekenis van de verruiming van het beroepsrecht zeer beperkt.<sup>15</sup> In die interpretatie blijft de belanghebbende aangewezen om bij de nationale rechter in beroep te gaan tegen het individuele besluit en daarbij als exceptief verweer de ongeldigheid van de Europese verordening aan te voeren (zie art. 277 VWEU). Daarvoor is dan wel vereist dat de nationale rechter zich eerst via de prejudiciële procedure tot het Hof van Justitie wendt om een oordeel over de geldigheid in te winnen. Vooralsnog ga ik er echter vanuit dat een te nemen individueel besluit van een nationaal bestuursorgaan ter toepassing van de Europese regel niet als 'uitvoeringsmaatregel' in de zin van art. 263 VWEU kan worden beschouwd. En dat derhalve de op de Europese markt actieve handelaren in zeehondenproducten ontvankelijk zijn in een eventueel beroep tegen de door de Commissie te nemen nadere maatregelen ter invulling van art. 3 van de verordening.

Voor de jagers en hun belangengroepen zal er echter weinig veranderen. Ook ten aanzien van die nadere uitvoeringsmaatregelen zal het Gerecht wel tot de conclusie komen dat deze de jagers wellicht in hun feitelijke positie aantasten, maar dat van een aantasting van hun rechtspositie niet kan worden gesproken. Een niet-ontvankelijk verklaring zal dan ook, naar alle waarschijnlijkheid, wederom hun deel zijn.

<sup>14</sup> Inmiddels heeft het Gerecht in een andere zaak daar wel enig licht over laten schijnen, zaak T-262/10, *Microban/Commissie*, uitspraak van 25 oktober 2011.

<sup>15</sup> Aldus ook J.H. Jans, S. Prechal en R.J.G.M. Widdershoven, *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, derde druk 2011, p. 262.

In het hierboven reeds aangehaalde *European Environmental Law*, heb ik het Europese bestuursprocesrecht '*private interest biased*' genoemd.<sup>16</sup> Het is niet adequaat om rechtsbescherming te garanderen op beleidsterreinen waar *algemene* belangen op het spel staan, zoals dat bij onder andere de bescherming van de culturele identiteit van minderheidsgroepen het geval is. De actieve marktdeelnemer krijgt uiteindelijk zijn *day in court*, de jager die door een maatregel van de Europese Unie zijn traditionele manier levensonderhoud in het gedrang ziet komen, blijft buiten de deur staan.

Is er dan helemaal niets meer mogelijk? Met enige goede wil zou Verordening 1007/2009 als 'milieurecht' in de zin van Verordening 1367/2006 over de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen kunnen worden beschouwd.<sup>17</sup> Deze verordening definieert 'milieurecht' als 'communautaire wetgeving die, ongeacht de rechtsgrondslag, bijdraagt tot het nastreven van de doelstellingen van het communautaire milieubeleid volgens het Verdrag: behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, bescherming van de gezondheid van de mens, behoudzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen, bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen'. Gelet op de verwijzingen in zowel de preambule als de tekst van Verordening 1007/2009 naar het 'duurzaam beheer van rijkdommen van de zee' lijkt dit verdedigbaar. Het belang van een dergelijke conclusie ligt in het volgende. Artikel 10 van Verordening 1367/2006 creëert een 'interne herzieningsprocedure', enigszins te vergelijken met de bezwaarschriftenprocedure in het Nederlandse bestuursrecht: 'Elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de criteria van artikel 11 is gerechtigd een verzoek tot interne herziening in te dienen bij de communautaire instelling die of het communautair orgaan dat een administratieve handeling met betrekking tot het milieurecht heeft gesteld of in het geval van een beweerde administratieve nalatigheid, zo'n handeling had moeten stellen'. De reden voor het creëren van deze herzieningsprocedure was gelegen in de lamentabele rechtsbeschermingspositie van milieuorganisaties ex art. 263, vierde alinea VWEU. Nu is de toegang tot deze herzieningsprocedure beperkt tot 'administratieve handelingen', in de verordening gedefinieerd als 'elke onder het milieurecht vallende en door een communautaire instelling of communautair orgaan genomen maatregel van een individuele strekking die juridisch bindende en externe werking heeft'. Uit een onderzoek over de eerste toepassingspraktijk bleek dat de Europese instellingen het begrip 'administratieve handeling', en met name het element 'individuele strekking', uiterst beperkt interpreteren.<sup>18</sup> Met als resultaat dat nauwelijks enig verzoek de ontvankelijkheidshorde weet te nemen. De auteurs van een artikel gebaseerd op dat onderzoek, hebben er voor gepleit om de toegang tot die herzieningsprocedure te verruimen mede in het licht van het

<sup>16</sup> A.w., p. 241.

<sup>17</sup> Pb. EU 2006 L 264/13.

<sup>18</sup> J.H. Jans en G.J. Harryvan, 'Baron van Munchausen bestaat inderdaad niet! Enkele opmerkingen over de toepassing van de zogenoemde Aarhus-verordening', *M en R* 2010, p. 610-616.

vernieuwde art. 263, vierde alinea VWEU. En wel in die zin om ook besluiten van algemene strekking, niet zijnde 'wetgevingshandelingen' onder de werkingssfeer van de verordening begrepen te achten. De basis voor ons pleidooi meenden wij te vinden in het zogenoemde Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van de Europese Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (Verdrag van Aarhus). Gelet artikel 1 van Verordening 1367/2006 heeft deze verordening als doel 'het leveren van een bijdrage aan de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag [...] van Aarhus'. Uit artikel 2 lid 2 Verdrag van Aarhus blijkt dat het verdrag niet van toepassing is op een overheidsinstantie handelend in haar 'legislative capacity'. De verklaring voor deze 'uitzondering' is te vinden in de Aarhus Convention Implementation Guide waar staat vermeld: "This is due to the fundamentally different character of decisionmaking [...] in a legislative capacity, where elected representatives are more directly accountable to the public through the electionprocess [...]".<sup>19</sup> Hieruit leidden wij af dat niet elk besluit met een algemene strekking van de reikwijdte van het Verdrag van Aarhus is uitgezonderd, doch slechts wanneer het gaat om wetgeving in de ware zin van het woord. In het licht daarvan hebben de auteurs bepleit om het begrip 'individuele strekking' uit Verordening 1367/2006 'Aarhus-conform' te interpreteren<sup>20</sup> en derhalve beperkt te achten tot echte 'wetgevingshandelingen'. Daarmee zou de mogelijkheid worden geschapen om ook de nadere uitvoeringsmaatregelen van de Commissie ex art. 3 Verordening 1007/2009 voorwerp van een interne herziening ex Verordening 1367/2006 te maken. Deze uitspraak van het Gerecht in zaak T-18/10 biedt juist door het aangebrachte onderscheid tussen 'wetgevingshandelingen' en 'regelgevingshandelingen', zo meen ik, interessante aanknopingspunten. Probleem is dan nog wel dat die herzieningsprocedure enkel openstaat voor niet-gouvernementele organisaties die het bevorderen van de milieubescherming als uitdrukkelijk hoofddoel hebben (art. 11 Verordening 1367/2006). De individuele Inuit-jager en organisaties die in het algemeen de belangen van de Inuit beogen te beschermen, blijven ook bij deze procedure buiten de deur staan.

## 5. Samenvattend

De Europese verordening 1007/2009 betreffende de handel in zeehondenproducten erkent uitdrukkelijk de fundamentele economische en sociale belangen van de Inuit-gemeenschappen en constateert daarbij dat de jacht een integraal onderdeel is van de Inuit-cultuur en -identiteit. Het is echter opmerkelijk dat de Unie-rechtsorde nauwelijks mogelijkheden biedt voor deze gemeenschappen en hun vertegenwoordigers om deze belangen te behartigen in adequate rechtsbeschermingsprocedures.

Zou het niet aardig zijn als Michiel Herweijer samen met de auteur dezes, de juridische en bestuurskundige mogelijkheden voor verbetering van de rechtsbeschermingspositie van de Inuit in de Unierechtsorde gaan onderzoeken.....?

<sup>19</sup> Te vinden op <<http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf>>. Dit document heeft overigens geen speciale juridische status.

<sup>20</sup> Zie overigens voor de verplichting op grond van het Unierecht tot Aarhus-conforme interpretatie, zaak C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie, M en R* 2011/6, nr. 131.

# Persvrijheid, transparantie en privacy

*Aline Klingenberg*

## 1. Aanleiding

De eerste maanden van 2011 deed ik met Michiel Herweijer een onderzoek naar de ervaringen van journalisten bij het vergaren van nieuwswaardige informatie bij de overheid. Kortom, een onderzoek naar de werking van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) onder journalisten. Het onderzoek vond plaats in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Journalisten, de NVJ. Het onderzoek is verschenen in de persvrijheidmonitor, gepubliceerd in mei 2011, en is op de Dag van de Persvrijheid, op 3 mei 2011, in Amsterdam gepresenteerd.

In deze bijdrage zal ik een aantal observaties over de Wob weergeven. Als eerste ga ik in op het toenemende (juridische) belang van openbaarheid. Daarna zal ik een aantal opvallende bevindingen uit het onderzoek bespreken. Daarbij kan ik ook een relatie leggen met een ander onderzoek, waarbij ik met Michiel in de onderzoeksgroep zat, namelijk het evaluatieonderzoek naar de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Uiteindelijk volgt een conclusie.

## 2. Achtergrond

De Wob bestaat inmiddels ruim 30 jaar. Op 29 juli 2005 schreef Prins een 'Vooraf' in het Nederlands juristenblad met als titel: 'Het vergeten feestje van de Wob'. Hierin schrijft zij dat de Wob, hoewel de wet 'een in potentie belangrijk en krachtig instrument is voor transparantie van en controle op het overheidshandelen', deze 'een nogal triest bestaan' leidt. Het functioneren van een actieve democratie vereist een wet die beter recht doet aan de tijdgeest. Prins eindigt met de oproep aan het kabinet om de toekomst van de Wob ter hand te nemen, en ze spreekt de hoop uit dat het 30- of 40-jarig jubileum wel een gezellig feestje wordt.<sup>1</sup> Inmiddels is het 30-jarig jubileum van de Wob alweer geweest, en van een gezellig feest heb ik niks gemerkt. Integendeel, er wordt nog steeds veel over de wet geklaagd.

Maar wat is nu het belang van de Wob? Of, beter geformuleerd, wat is het belang van openbaarheid, want dat is het doel van de Wob. Daarover verschillen de standpunten niet heel veel. Bovens bijvoorbeeld vindt dat toegang tot informatie niet alleen maar een kwestie van overheidshygiëne is, zoals de Wob dat nu is.<sup>2</sup> Openbaarheid ziet volgens hem ook op het maatschappelijk functioneren van burgers, en zou daarom thuis horen in het eerste hoofdstuk van de Grondwet. De Commissie Franken, ingesteld met als taak te adviseren over de digitalisering van de grondrechten, concludeert, in navolging van Bovens, dat in een veranderende samenleving waar informatie en de mogelijkheid om toegang tot die informatie te verkrijgen van over-

---

<sup>1</sup> Prins 2005.

<sup>2</sup> Bovens 1999, p. 109.



wegend belang is geworden om als burger adequaat te kunnen functioneren, de overheid de voorwaarden voor de effectivering van volwaardig burgerschap dient te blijven waarborgen. Toegang tot overheidsinformatie is naar het oordeel van de commissie in ieder geval van cruciaal belang geworden voor de politieke, juridische en sociale positie van burgers. De commissie pleit dan ook voor de invoering van een subjectief recht voor de burger op toegang tot bij de overheid berustende informatie.<sup>3</sup> Van Ommeren betoogt dat meer informatie actief openbaar gemaakt moet worden. Doordat de overheid vraagsturing en marktwerking als sturingsmechanisme introduceerde, wordt de informatiebehoefte van de burger groter. Waarvoorheen het bestuursrecht zich richtte op 'command and control'-wetgeving, gebaseerd op het model van aanbodsturing, aanbod door de overheid, wordt nu meer en meer keuzevrijheid bij de burger neergelegd.<sup>4</sup> Deze keuzevrijheid biedt burgers de mogelijkheid om te 'stemmen met de voeten'. En dat heeft dan volgens Van Ommeren de consequentie dat als het uitgangspunt is dat de burger zelf zijn keuzes moet maken, deze niet om de informatie moet hoeven verzoeken die nodig is om de keuzes goed te kunnen maken. Informatieverstrekking uit eigen beweging zou het uitgangspunt van overheidsbeleid moeten zijn.<sup>5</sup>

In het gemeenschapsrecht ontwikkelt zich in jurisprudentie van het Hof van Justitie het transparantiebeginsel. Hierbij gaat het volgens Buijze & Widdershoven om de beschikbaarheid, toegankelijkheid en duidelijkheid van informatie over overheids-handelen.<sup>6</sup> Volgens hen is het een enigszins ongrijpbaar beginsel, dat instrumenteel van aard is. Het beginsel is op twee terreinen al zodanig uitgekristalliseerd dat daaruit werkbare normen voortvloeien. Deze twee terreinen zijn ten eerste de openbaarheid van bestuur en ten tweede het aanbestedingsrecht en vormen van vergunningverlening door middel van een vergelijkende toets, dus het verdelen van schaarse vergunningen.<sup>7</sup> Drahman onderscheidt in haar preadvies het onderscheid tussen het transparantiebeginsel in brede zin en in enge zin.<sup>8</sup> Haar preadvies betreft het transparantiebeginsel in enge zin. Daaronder verstaat zij transparantie waarmee een eerlijke en onpartijdige procedure in het aanbestedingsrecht of bij vergunningverlening gegarandeerd kan worden.<sup>9</sup> Het Europese transparantiebeginsel wordt in die zin afgeleid uit de artikelen 43 en 49 van het EG-Verdrag (nu artikel 49 en 56 Werkingsverdrag), waarin de vrijheid van vestiging en diensten vastgelegd is. Deze vrijheid mag slechts beperkt worden indien de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie in acht worden genomen. En om deze gelijkheid te waarborgen is transparantie bij de selectieprocedure vereist. Onder het transparantiebeginsel in brede zin verstaat Drahman de toegang tot overheidsinformatie op grond van de Wob, en het streven naar meer openheid op constitutioneel niveau. Prechal & De Leeuw noemen een aantal steeds terugkerende elementen waarmee het transpa-

<sup>3</sup> Commissie Franken, p. 188.

<sup>4</sup> Van Ommeren 2008, p. 216.

<sup>5</sup> Van Ommeren 2008, p. 234.

<sup>6</sup> Buijze & Widdershoven 2010, p. 589.

<sup>7</sup> Buijze & Widdershoven 2010, p. 590.

<sup>8</sup> Drahman 2010, p. 147.

<sup>9</sup> Drahman 2010, p. 157.

rantiebeginsel ingevuld kan worden: helder taalgebruik, fysieke toegang tot informatie en de publicatie of kennisgeving van deze informatie, de voorspelbaarheid van het gedrag van overheidsorganen en consistentie in de interpretatie en toepassing van de wet.<sup>10</sup> Zij vermoeden dat door de verbinding van het transparantiebeginsel met andere rechtsbeginselen, (zij noemen het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel) het nog onduidelijk is wat precies de invulling van het transparantiebeginsel is.

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) geeft in een arrest van 14 april 2009 een uitleg aan art. 10 EVRM (vrijheid van meningsuiting) die voorzichtig een recht op toegang lijkt te vestigen.<sup>11</sup> Het arrest betrof een verzoek van een Hongaarse burgerrechtenvereniging (Társaság a Szabadságjogokért) om informatie met betrekking tot een klacht die door een Hongaars parlementslid was ingediend bij het Hongaarse Constitutionele Hof. Het parlementslid diende een constitutionele klacht in, inhoudende een verzoek tot een onderzoek naar de grondwettigheid van een aantal amendementen op het Hongaarse wetboek van strafrecht, ten aanzien van drugsgerelateerde delicten. Het verzoek om deze informatie te verkrijgen werd afgewezen, met de motivering dat het persoonlijke informatie betrof. Daarin stonden persoonlijke gegevens en opinies, zodat daaruit conclusies getrokken konden worden over zijn persoonlijkheid. Het feit dat het parlementslid een constitutionele klacht indiende, impliceerde volgens het Hongaarse Constitutionele Hof geen toestemming tot openbaarmaking van deze klacht. Appellant beroept zich op art. 10 EVRM, waaruit zou volgen dat het ontvangen en verspreiden van informatie een voorwaarde is voor de vrijheid van meningsuiting. De afwijzing van het verzoek om de informatie te verkrijgen zou het voor appellant niet mogelijk maken om deel te nemen aan het publieke debat over de kwestie. Het Hof stelt allereerst vast dat *'the public has a right to receive information of general interest. Its case-law in this field had been developed in relation to press freedom which serves to impart information and ideas on such matters'*. Volgens het Hof is extra toezicht vereist, wanneer de maatregelen die de betrokken overheidsorganen nemen, de participatie van de pers betreffen. De pers moet immers beschouwd worden als een van de 'watchdogs' van de maatschappij. Het betreft hier echter niet een verzoek om informatie door de pers, maar door een burgerrechtenvereniging. Hierover stelt het Hof vast deze burgerrechtenvereniging, net als de pers, moet worden beschouwd als een sociale watchdog en dat deze dezelfde bescherming moet krijgen als de pers. Het onderwerp waarover de informatie verzocht werd, de constitutionaliteit van strafwetgeving, is volgens het Hof zonder twijfel een zaak van publiek belang.

Het Hof stelt daarom vast dat de weigering de informatie te verstrekken, een inbreuk op art. 10 EVRM oplevert. Vervolgens is het de vraag of deze inbreuk een gerechtvaardigde beperking is, als bedoeld in het tweede lid van art. 10 EVRM. Het Hof

<sup>10</sup> Prechal & De Leeuw 2007, p. 61.

<sup>11</sup> EHRM 14 april 2009, nr. 37374/05, LJN BJ2197, RvdW 2009, 1198, EHRC 2009, 74 m.nt. Hins, NJ 2010, 209 m.nt. E.J. Dommering, NJCM-bulletin 2009, p. 639 m.nt. Kranenborg (Társaság a Szabadságjogokért v. Hongarije).

oordeelt dat in deze beperking is voorzien bij wet en dat de beperking plaats vindt met het oog op een legitiem doel. De beperking is echter niet noodzakelijk in een democratische samenleving. Het Hof stelt vast dat *'the Court has recently advanced towards a broader interpretation of the notion of 'freedom to receive information (...) and thereby towards the recognition of a right of access to information'*. Verder merkt het Hof op dat *'the State's obligations in matters of freedom of the press include the elimination of barriers to the exercise of press functions where, in issues of public interest, such barriers exist solely because of an information monopoly held by the authorities. The Court notes at this juncture that the information sought by the applicant in the present case was ready and available (...) and did not require the collection of any data by the Government. Therefore, the Court considers that the State had an obligation not to impede the flow of information sought by the applicant'*. Voorzichtig kan hier dan ook de conclusie getrokken worden dat het Hof uit art. 10 EVRM een recht op toegang tot overheidsinformatie afleidt. Er moet dan aan drie voorwaarden zijn voldaan: ten eerste moet het verzoek afkomstig zijn van een 'public watchdog', dus de media of een andere instantie die een bijdrage levert aan de discussie over publieke of maatschappelijke belangen. Ten tweede moet er sprake zijn van een informatie-monopolie. Is er sprake van een informatiemonopolie, dan levert dat volgens het Hof al een zekere vorm van censuur op. Nu geldt voor overheidsinformatie al snel dat die alleen bij de overheid te verkrijgen is, dus zal meestal sprake zijn van een informatiemonopolie. En ten derde moet de gevraagde informatie betrekking hebben op een publiek of maatschappelijk belang.

Dat toegang tot overheidsinformatie van essentieel belang is, daarover is men het wel eens. Over de vraag hoe dat belang nu gewaardeerd moet worden, bijvoorbeeld in de vorm van een grondwettelijk recht, verschillen de meningen.

De benadering van het HvJEG is instrumenteel van aard. Transparantie is een instrument om gelijke behandeling en non-discriminatie te waarborgen, en geldt op het niveau waarop beslissingen of besluiten genomen worden. Door transparantie kan een betrokkene duidelijkheid krijgen over zijn rechtspositie, en duidelijkheid over zijn rechtspositie ten opzichte van anderen, die ook aanspraak maken op dezelfde overheidsmiddelen of -besluiten. In deze zin is het transparantiebeginsel een middel, een instrument, om meer rechtszekerheid en -gelijkheid te verkrijgen. De benadering van het EHRM is duidelijk anders. Hier wordt transparantie benaderd als een onderdeel van de persvrijheid, die weer bijdraagt aan het publieke debat, dat volgens het EHRM de hoeksteen van de democratische samenleving vormt. Dit verschil in benadering zal later in deze bijdrage nog eens naar voren komen.

### 3. Het onderzoek onder journalisten

Hoe zit dit nu in Nederland? Gelet op het verband dat er is tussen persvrijheid en toegang tot overheidsinformatie is het niet vreemd dat de NVJ onderzocht wilde hebben hoe nu de ervaringen van journalisten in de praktijk zijn. Een belangrijke conclusie uit het onderzoek is dat de verhouding tussen journalisten en overheidsfunctionarissen niet slecht is. Ruim driekwart van de respondenten stelt door de

voorlichters van de overheid serieus te worden genomen. Wel zijn de journalisten overwegend van mening dat overheidsvoorlichters weinig oog hebben voor het belang van actualiteit. Medewerkers die in vaste dienst van een nieuwsmedium zijn, stellen vaker dat zij door overheidsfunctionarissen serieus genomen worden dan freelancers. Journalisten geven ook te kennen meer te verwachten van een goed persoonlijk contact met de voorlichter (54%) dan van het doen van een formeel Wob verzoek. Slechts 18% van de respondenten vindt dat hij of zij meer heeft aan het indienen van een Wob verzoek dan aan persoonlijk contact met de communicatie-medewerker.

De helft van de journalisten stelt de informatie van de overheid meestal wel te krijgen (49%). Een kleine minderheid (5%) is heel positief en zegt altijd de gevraagde informatie te krijgen. Een even kleine minderheid (5%) zegt de gevraagde informatie meestal niet of zelfs nooit te ontvangen. 41% zegt de informatie soms of vaak met enige vertraging te krijgen.

Opvallend is de slechte kennis van de Wob. Dit lijkt echter zowel bij de journalisten als bij de overheid het geval te zijn. Voor een land als Nederland, dat al ruim 30 jaar over openbaarheidsregelgeving beschikt, is dat zacht gezegd merkwaardig. Gelet op het lage percentage van de doelgroep dat de enquête daadwerkelijk invulde, is het aannemelijk dat er sprake is van een gemotiveerde respondentengroep. Daarbij valt op dat 41% aangeeft op de hoogte te zijn van de Wob. 32% is enigszins op de hoogte, en 27% niet tot helemaal niet. 29% weet niet hoe zij een bezwaarschrift moeten opstellen. Gelet op de (zelf)selectie die heeft plaatsgevonden bij het invullen van de vragenlijst is de kennis van journalisten over de Wob niet hoog. Respondenten die goed op de hoogte zeggen te zijn van de Wob, dienen vaker een bezwaarschrift in of vragen het bestuursorgaan de weigering op schrift te stellen; respondenten die deels op de hoogte zijn van de Wob kiezen vaker voor een rappel wanneer een antwoord op het eerste Wob verzoek uitblijft. Respondenten die in het geheel niet op de hoogte zijn, zullen vaker afzien van actie en berusten in het zwijgen van de overheid. Maar ook bij de overheid lijkt de kennis van de Wob niet groot. Dit blijkt uit het aantal gevallen waarin besluiten die betrekking hebben op Wob verzoeken, overeind blijven in bezwaarprocedures. In meer dan de helft van de gevallen wordt het primaire besluit na bezwaar op een of andere manier gewijzigd. Het primaire besluit was dus voor verbetering vatbaar.

#### **4. De belangrijkste uitzonderingsgrond, bescherming van de persoonlijke levenssfeer en openbaarheid**

Uit het onderzoek blijkt verder dat de meest gebruikte uitzonderingsgrond, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer betreft. Meteen daarna komt de uitzonderingsgrond van persoonlijke beleidsopvattingen die in documenten staan opgesteld voor intern beraad. Hierbij is het interessant te weten dat slechts in 10% van de gevallen de journalist gelooft dat de opgegeven uitzonderingsgrond ook de werkelijke uitzonderingsgrond is. Dit was een lastige vraag in de enquête, want beantwoor-

ding ervan vergde speculeren van de journalist. Maar kennelijk voert de overheid vaak het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer aan om een verzoek om informatie te weigeren terwijl ze eigenlijk andere (politieke) redenen heeft om de informatie niet te willen verstrekken. Dit is lastig te beoordelen. Wel te beoordelen is de wijze waarop rechters de afweging maken tussen het belang van de persoonlijke levenssfeer en het belang van openbaarheid.<sup>12</sup>

De Nederlandse bestuursrechter beoordeelt verzoeken om informatie met daarin persoonsgegevens aan de hand van de Wob, niet aan de hand van de Wbp.<sup>13</sup> Dit volgt ook uit de memorie van toelichting bij de Wbp, waar bepaald is dat het openbaarheidsregime van de Wob prevaleert boven de Wbp.<sup>14</sup> Een duidelijke lijn in de jurisprudentie is dat het openbaar maken van gegevens die te maken hebben met het beroepsmatig functioneren van een persoon, geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer vormen.<sup>15</sup> Dit neemt echter niet weg dat bescherming van de persoonlijke levenssfeer ook in een beroepsmatige situatie van toepassing is.<sup>16</sup> Met betrekking tot ambtenaren geldt daarbij volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat waar het hun beroepshalve functioneren betreft, slechts in beperkte mate een beroep kan worden gedaan op het belang van eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer.<sup>17</sup> Het lijkt er echter op dat de Afdeling ten aanzien van gegevens van ambtenaren wat strenger is geworden. In uitspraken over een verzoek waarin verstrekking van namen van behandelende ambtenaren wordt gevraagd, oordeelt de Afdeling dat voor wat betreft de bereikbaarheid van het bestuursorgaan als zodanig aan een doorkiesnummer een ondergeschikte betekenis toekomt.<sup>18,19</sup> Over het openbaar maken van verleende vergunningen heeft de Afdeling uitgesproken dat vergunningen, tegen de verlening waarvan door derden rechtsmiddelen kunnen worden aangewend, gelet op hun aard, in beginsel openbaar worden geacht.<sup>20</sup> Dit geldt ook voor wachtlijsten om in aanmerking te komen voor een zodanige vergunning. Deze moeten toegankelijk zijn, zodat men kan zien of een ieder volgens de regels opschuift. Deze stukken bevatten volgens deze uitspraak geen gegevens in de persoonlijke levenssfeer. Is de integriteit van het openbaar bestuur in het geding, dan wijkt ook het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer.<sup>21</sup>

<sup>12</sup> Uitgebreider hierover mijn proefschrift, Klingenberg 2011, p. 134-153.

<sup>13</sup> Rb. Almelo 20 december 2001, *LJN AF3277* (Processen-verbaal bestuursdwang Weerselo).

<sup>14</sup> *Kamerstukken II* 1997/98, 25 892, p. 42-43.

<sup>15</sup> Rb. Assen (vrz.) 15 september 2005, *LJN AU2709* (Landbouwsubsidies).

<sup>16</sup> EHRM 16 december 1992, *ECHR Series A* vol. 252-B (Niemitz).

<sup>17</sup> ABRvS 14 juli 2004, *LJN AQ1360*, *AB* 2004, 349 m.nt. P.J. Stolk, *JB* 2004, 297 m.nt. G.

Overkleef-Verburg, *TAR* 2004, 160 (Medewerker belastingdienst).

<sup>18</sup> ABRvS 18 juli 2007, *LJN BA9807*, *AB* 2007, 328, *JB* 2007, 180 m.nt. M.O.-V. (Koerdische demonstratie).

<sup>19</sup> ABRvS 4 juni 2008, *LJN BD3114*, *AB* 2008, 232 m.nt. P.J. Stolk, *JB* 2008, 162 m.nt. M.O.-V. (Stichting Marorgelden).

<sup>20</sup> Vz. ARRVs 4 oktober 1988, *LJN AN1475*, *AB* 1989, 275 m.nt. HJdR (Ligplaatsvergunningen Zwolle) en ARRVs 31 januari 1989, *LJN AN0429*, *AB* 1989, 277 m.nt. HJdR (Vergunningen Rivierenwet).

<sup>21</sup> ABRvS 31 mei 2006, *LJN AX6362*, *AB* 2006, 329 m.nt. P.J. Stolk, *JB* 2006, 218 m.nt. M.O.-V. (Nijkerkse afdelingshoofd).

Ten aanzien van namen van aanvragers van een demonstratievergunning oordeelt de Afdeling in de zaak betreffende een Koerdische demonstratie dat de korpsbeheerder, gezien de inhoud en aard van de stukken, terecht de naam, het adres en het telefoonnummer van de organisatoren van de demonstratie niet openbaar heeft gemaakt.<sup>22</sup> Ook deelnemers aan een demonstratie hebben recht op bescherming van hun persoonlijke levenssfeer. Het argument van appellant dat deze personen hun persoonlijke levenssfeer in zoverre opgegeven hebben door in de openbaarheid te treden bij een publieke manifestatie gaat niet op.<sup>23</sup> Ten slotte oordeelt de Afdeling in een casus waarin appellanten (onder andere) klagen over het niet-geanonimiseerd toezenden van zienswijzen aan alle indieners van zienswijzen dat in afdeling 3.4 Awb, noch in enig ander wettelijk voorschrift een bepaling valt aan te wijzen op grond waarvan de raad gehouden is om een zienswijze in een zienswijzennota die aan de indieners van een zienswijze wordt toegezonden, te anonimiseren.<sup>24</sup>

In het gemeenschapsrecht is dit anders. In het arrest *Bavarian Lager* stelt het HvJEG in r.o. 56 dat de openbaarheidsverordening (verordening 1049/2001) en de privacyverordening (verordening 45/2001) zijn vastgesteld op dicht bij elkaar liggende data, en dat zij geen bepalingen bevatten waarin uitdrukkelijk is gesteld dat een van deze verordeningen voorrang heeft boven de andere.<sup>25</sup> In r.o. 62 verwijst het Hof naar de eerste zin van punt 15 van de considerans van de privacyverordening en trekt daaruit de conclusie dat wanneer er een verzoek om toegang tot documenten met daarin persoonsgegevens gedaan wordt, de bepalingen van de privacyverordening in volle omvang van toepassing worden. Dat de afweging tussen beide rechtsbelangen anders uitvalt, is dan ook te verklaren uit de van toepassing zijnde regelgeving. Waar in de Nederlandse wetgeving uitdrukkelijk is bepaald dat een verzoek om documenten openbaar te maken moet worden beoordeeld aan de hand van openbaarheidsregelgeving, is in de Europese regels hier niets over bepaald. Dat leidt dan tot de hierbovengenoemde afweging van het HvJEG. Het Gerecht van Eerste Aanleg herhaalt deze in de zaak *Dennekamp vs Europees Parlement*.<sup>26</sup> In deze zaak dient NOS-journalist Dennekamp een verzoek in bij het Europees Parlement (EP). Dennekamp wil de weten welke parlementariërs deelnemen aan een omstreden pensioenfonds. Het Europees Parlement weigerde de documenten te verstrekken, vanwege de privacy van de parlementariërs. Allereerst stelt het Gerecht vast dat het hier gaat om twee regelingen met verschillende belangen. Doordat Dennekamp verzoekt om informatie met daarin persoonsgegevens van parlementariërs, is de verordening 45/2001 van toepassing, de privacyverordening. En het verzoek is gebaseerd op de openbaarheidsverordening, 1049/2001. In r.o. 23 overweegt het Gerecht dat de openbaarheidsverordening als doel heeft de grootst mogelijke transparantie te verzekeren in het besluitvormingsproces. De instrumentele benadering van transparantie dus.

<sup>22</sup> ABRvS 18 juli 2007, *LJN* BA9807, *AB* 2007, 328, *JB* 2007, 180 m.nt. M.O.-V. (Koerdische demonstratie).

<sup>23</sup> ABRvS 6 januari 2010, *LJN* BK8363 (demonstratie Arnhem).

<sup>24</sup> ABRvS 20 oktober 2010, *LJN* BO1177, en ABRvS 30 november 2011, *LJN* BU6341. (niet-anonimiseren zienswijzen).

<sup>25</sup> HvJEG 29 juni 2010, nr. C-28/08P (*Bavarian Lager II*).

<sup>26</sup> GvEA EG 23 november 2011, T-82/09.

Anderzijds moet de privacyverordening volgens het Gerecht de bescherming van fundamentele vrijheden en rechten van particulieren verzekeren, waaronder het recht op bescherming van persoonsgegevens. Op grond van deze verordening had Dennekamp bij zijn verzoek moeten aangeven om welke redenen hij de gegevens wilde hebben. In r.o. 24 overweegt het Gerecht dat doordat de verordeningen geen bepalingen bevatten over de vraag welke van de twee voorrang heeft, moeten beide volledig toegepast worden. Maar in art. 6, eerste lid, verordening 1049/2001, staat dat verzoeker niet verplicht is de redenen voor zijn verzoek aan te geven. Deze bepaling wordt hier door het Gerecht blijkbaar niet van toepassing geacht. Kennelijk is de ene verordening dus toch meer gelijk dan de anderen. En dat komt doordat privacy gezien wordt als een fundamenteel rechtsbelang, en transparantie als een instrument dat in het beslissingsproces de werking van andere waarden moet verzekeren. Dennekamp heeft deze procedure bij het Gerecht verloren. Of er beroep ingesteld zal worden bij het HvJEG is op dit moment nog niet bekend.

Als we naast dit arrest nog de volgende overwegingen plaatsen uit het hiervoor besproken arrest *Társaság a Szabadságjogokért* van het EHRM van 14 april 2009 dan valt een groot verschil op. Het EHRM moet namelijk ook een afweging maken tussen het verstrekken van de gevraagde informatie en de gevolgen die dat heeft voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Hierover constateert het Hof: *'the Court finds it quite implausible that any reference to the private life of the MP, hence to a protected private sphere, could be discerned from his constitutional complaint. (...) However, the Court considers that it would be fatal for freedom of expression in the sphere of politics if public figures could censor the press and public debate in the name of their personality rights, alleging that their opinions on public matters are related to their person and therefore constitute private data which cannot be disclosed without consent. These considerations cannot justify, in the Court's view, the interference of which complaint is made in the present case.'*

Het EHRM merkt nog op dat beperkingen als de onderhavige diegenen die in de media of in gerelateerde gebieden werkzaam zijn, kunnen ontmoedigen om zaken als de onderhavige te gaan onderzoeken. Hierdoor zijn zij niet meer in staat om hun rol als 'public watchdog' te vervullen. De beperking is dan ook niet noodzakelijk in een democratische samenleving en levert een schending op van art. 10 EVRM.

De overeenkomsten tussen beide zaken zijn opvallend. In beide gevallen betrof het een 'social watchdog' die de informatie verzocht, en in beide gevallen betrof de gevraagde informatie een parlementariër. In beide gevallen gaat het om een zaak die van publiek belang is. In de zaak van Dennekamp gaat het om uitgaven van de Europese Unie aan een omstreden pensioenfonds. De uitgaven van de Europese Unie (en van andere overheidsorganen) zijn altijd onderwerp van publiek debat. De benadering van het EHRM en van de Nederlandse bestuursrechter is dat deze eerst uitzoeken of, door het verstrekken van de gevraagde informatie, er daadwerkelijk een inbreuk gemaakt wordt op de persoonlijke levenssfeer. Dat er onderscheid gemaakt kan worden naar gelang de 'privacyimpact' die het gebruik van verschillende persoonsgegevens met zich mee kan brengen, is helemaal in overeenstemming met de

privacyregelgeving. Zowel in de Wet bescherming persoonsgegevens als in EU richtlijn 95/46 wordt immers onderscheid gemaakt naar verschillende categorieën persoonsgegevens. Zo is er een verscherpt regime voor de zogenaamde bijzondere persoonsgegevens. Dat dus niet elke verstrekking van een persoonsgegeven meteen een ongerechtvaardigde inbreuk maakt op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is dan ook, ook vanuit de privacyregelgeving, heel goed te beargumenteren. De benadering van het HvJEG biedt onvoldoende recht aan beide rechtsbelangen. Hier wreekt zich de instrumentele benadering van het transparantiebeginsel. Dit arrest wijst wat mij betreft ook duidelijk op de noodzaak om het belang van transparantie als grondrecht te verankeren. Hoezeer ik zelf ook privacybescherming een zwaarwegend rechtsbelang vind, ik denk dat de namen van parlementariërs die deelnemen aan een omstreden, met publiek geld gefinancierde pensioenregeling, met het oog op het publiek debat openbaar gemaakt kunnen worden. De bescherming van hun privacy weegt niet op tegen het belang van de maatschappij om over dergelijke zaken geïnformeerd te worden. Vrij naar het EHRM: het gaat niet aan dat publieke personen, als parlementariërs, de pers en daarmee het publieke debat censureren uit naam van hun privacy. Ik vraag me ook af hoe het HvJEG om zal gaan met de jurisprudentie van het EHRM zodra de Europese Unie conform art. 6, tweede lid, van het Verdrag betreffende de EU is toegetreden tot het EVRM. En ik vraag me ook af hoe het EHRM, mocht dit bevoegd zijn te oordelen over zaken die de EU betreffen, over een zelfde feitencomplex zal oordelen. Ik denk dat de uitkomst dan een andere zal zijn, die in het voordeel van de persvrijheid en transparantie zal uitvallen.

## 5. Slotbeschouwing

In mijn herinnering heeft Michiel de naam van het Wbp onderzoek ('Wat niet weet wat niet deert') bedacht. Voor het Wob onderzoek had ook heel goed in deze stijl de titel 'Onbekend maakt onbemind' gebruikt kunnen worden. Er is te weinig kennis over de wet, zowel bij de overheid als bij de journalisten. En niemand houdt echt van de Wob, afgaande op al het geklaag over de wet. Dat is jammer voor een wet die, en daar is men het wel over eens, de uitoefening van een essentieel rechtsbelang of zelfs mogelijk een grondrecht reguleert.

Tegelijkertijd is opvallend dat een overheid die zich weinig aan het privacybelang gelegen laat liggen als het gaat om het verkrijgen van gegevens van burgers voor eigen doelen, zich het meest op dit belang beroept als het gaat om het niet hoeven verstrekken van overheidsinformatie. De Nederlandse bestuursrechter is in zijn jurisprudentie tamelijk afgewogen in de afweging tussen beide rechtsbelangen. Binnen de EU valt die afweging anders uit. Dit tij kan gekeerd worden door ofwel een andere waardering van transparantie, of door aansluiting van de EU bij het EVRM.

Het onderzoek doen met Michiel heeft mij veel gebracht. Zijn benadering zorgt voor inzicht in de wijze waarop een wet wordt toegepast en werkt en verstrekt informatie die niet verkregen wordt door alleen maar jurisprudentie te bestuderen. Jurisprudentie is ook maar het topje van de ijsberg. Want lang niet iedereen stapt naar de rechter. Dat bleek ook maar weer eens uit het Wob onderzoek, voor de NVJ. Willen we



echt weten hoe een wet werkt, dan zal dat op de wijze van Michiel moeten worden onderzocht. Michiel houdt ook helemaal niet van procederen. Misschien had ik om die reden dan ook niet zoveel jurisprudentie in deze bijdrage moeten bespreken als ik gedaan heb, maar het een ondersteunt wel het ander. Zo ook de rechtsgebieden die wij samen onderzocht hebben, privacy en openbaarheid. Zij lijken tegengestelde belangen te vertegenwoordigen maar kunnen niet zonder elkaar. Zo ook kan bestuursrechtbeoefening niet zonder de bestuurskundige invalshoek.

**Literatuurlijst**

Bovens 1999

M.A.P. Bovens, *Informatierechten. Over burgerschap in de informatiemaatschappij*, Preadvies voor de Nederlandse Vereniging voor de Wijsbegeerte van het recht, *Nederlands Tijdschrift voor de Rechtsfilosofie en Rechtstheorie*, 1999, p. 102-124

Buijze & Widdershoven 2010

A.W.J.G. Buijze & R.J.G.M. Widdershoven, 'De Awb en EU-recht: het transparantiebeginsel', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak (red.), *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 589-607

Commissie Franken

Commissie 'Grondrechten in het digitale tijdperk', rapport en onderzoeksbijlage, Rotterdam: Phoenix & den Oudsten 2000

Drahman 2010

A. Drahman, 'Tijd voor een Nederlands transparantiebeginsel?', in: M.J.M. Verhoeven, J.E. van den Brink & A. Drahman, *Europees offensief tegen nationale rechtsbeginselen? Over legaliteit, rechtszekerheid, vertrouwen en transparantie*, (Preadviezen Jonge Var) Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 143-197

Klingenberg 2011

A.M. Klingenberg, *Bestuursrecht, e-mail en internet. Bestuursrechtelijke normen voor elektronische overheidscommunicatie* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

Van Ommeren 2008

F.J. van Ommeren, *Gebonden keuzevrijheid en actieve openbaarheid, De betekenis van de democratie-idee voor het bestuursrecht*, in: J.L.W. Broeksteeg e.a. (red.), *Het volk regeert, Beschouwingen over de (Nederlandse) democratie in de 21<sup>e</sup> eeuw*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p. 213-242

Prechal & De Leeuw 2007

S. Prechal & M. de Leeuw, 'Dimensions of Transparency: The Building Blocks for a New Legal Principle?', *Real Law*, 2007, p. 51-61

Prins 2005

J.E.J. Prins, 'Het vergeten feestje van de Wob', *Nederlands Juristenblad* 2005, p. 1385



## Over de auteurs

### **H. (Harrie) Aardema (1954)**

is partner van het Advies- en managementbureau BMC en bijzonder hoogleraar publiek management aan de Open Universiteit Nederland. Hij promoveerde in 2002 bij Michiel Herweijer op 'Doorwerking van BBI: van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten'.

### **K.A. (Karin) Faber (1978)**

is werkzaam als advocaat. Ze promoveerde in 2009 bij Michiel Herweijer op het onderwerp 'Re-integratie volgens plan'.

### **A. (Avelien) Haan-Kamminga (1977)**

heeft in 1999 en 2000 in een onderzoeksgroep onder leiding van Michiel Herweijer onderzoek verricht naar bestuurlijke verkeershandhaving in opdracht van het WODC. Zij promoveerde in 2006 op het financieel toezicht op openbare biedingen van beursgenoteerde vennootschappen. Tegenwoordig is zij werkzaam als senior lecturer bij de NHL Thorbecke Academie en als postdoc bij het Groningen Centre for Energy Law (RuG).

### **J.H. (Jan) Jans (1956)**

is hoogleraar bestuursrecht aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen. In 'Nedersaksisch waar het kan' (Serie wetenschappelijke uitgaven Bestuursrecht & Bestuurskunde Groningen nr. 1, 2009) heeft hij samen met Michiel Herweijer verslag gedaan van een onderzoek naar de juridische en bestuurskundige mogelijkheden om het Nedersaksisch te laten erkennen als te beschermen taal krachtens deel III van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden.

### **P.O. (Edwin) de Jong (1971)**

is als onderzoeker werkzaam bij het WODC, waar hij onderzoek doet naar rechtspleging. Daarnaast heeft hij een onderzoeksbureau dat zich onder meer richt op evaluatie- en rekenkameronderzoek. Hij promoveerde in 2004 bij Michiel Herweijer op 'Beroep op tijd'.

### **A.M. (Aline) Klinkenberg (1971)**

is als docent verbonden aan de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen. Zij werkte met Michiel Herweijer samen in een onderzoek naar de ervaringen van journalisten bij het vergaren van informatie bij de overheid, dat is verschenen in de Persvrijheidsmonitor, gepubliceerd in mei 2011.

### **J.R. (Jan) Lunsing (1959)**

is bestuurskundig onderzoeker bij StiBaBo. Hij werkt, mede onder begeleiding van Michiel Herweijer, aan een proefschrift over het overbruggen van de veronderstelde kloof tussen burgers en politiek.

**A.T. (Bert) Marseille (1961)**

is werkzaam bij de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen, en, als bijzonder hoogleraar Empirische bestudering van het Bestuursrecht, bij het Departement Staats- en Bestuursrecht, Encyclopedie en Rechtsgeschiedenis van de Universiteit Tilburg. Hij promoveerde in 1993 bij Michiel Herweijer op 'Voorstelbaarheid van bestuurshandelen'.

**A.J.G.M. (André) van Montfort (1959)**

is universitair hoofddocent Bestuurskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Hij was van begin 1992 tot medio 2001 werkzaam bij de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen, waar hij in talloze onderzoeksprojecten met Michiel Herweijer heeft samengewerkt. **Laura Beck** is masterstudent Bestuurskunde aan de Vrije Universiteit.

**R.A. (Rob) van de Peppel (1959)**

is directeur van I&O Research. Hij promoveerde in 1995 bij Michiel Herweijer op 'Naleving van milieurecht'.

**G.H. (Rik) Reussing (1959)**

is werkzaam bij de faculteit Management en Bestuur van de Universiteit Twente en redactiesecretaris van Bestuurswetenschappen. Tussen 1986 en 1991 werkte hij in de hoedanigheid van onderzoeker bij de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen in talloze onderzoeksprojecten samen met Michiel Herweijer.

**J.A (Jan) van Selm (1961)**

is directeur van het OV-bureau Groningen-Drenthe. In 1987 en 1988 was hij als student-assistent bij het SBN (Samenwerkingsverband Bestuurswetenschappen Noorden des Lands) betrokken bij in opdracht van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) uitgevoerd onderzoek naar de implicaties van de zogeheten Actie -25%: 'Veilig verkeer tussen rijk en gemeente'.

**H.B. (Heinrich) Winter (1962)**

is verbonden aan de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen, waar hij bijzonder hoogleraar Toezicht is (op de VIDE-leerstoel). Daarnaast is hij directeur/oprichter van juridisch en bestuurskundig onderzoeks-, advies- en opleidingsbureau Pro Facto. Hij promoveerde in 1996 bij Michiel Herweijer op 'Evaluatie in het wetgevingsforum'.